

Kabinetsreactie van Nederland op de
Consultatieve Mededeling van de Europese Commissie
“De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het
internationale klimaatbeleid na 2015 vorm geven”

Op 26 maart 2013 heeft de Europese Commissie de consultatieve mededeling “De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale klimaatbeleid na 2015 vorm geven”¹ uitgebracht. Dit document dient als basis voor een discussie tussen lidstaten, EU-instituties en belanghebbenden over de vorm en inhoud van de nieuwe mondiale klimaatovereenkomst. Deze overeenkomst moet in 2015 in VN-verband (onder het Klimaatverdrag) vastgesteld worden en in 2020 in werking treden.

Nederland verwelkomt het initiatief van de Commissie om een publieke consultatie te organiseren en meent dat de uitgebrachte mededeling daar een goede basis voor biedt. Draagvlak in de samenleving is onmisbaar voor effectief klimaatbeleid op alle niveaus en het is cruciaal dat belanghebbenden zoals maatschappelijke organisaties, jongeren en het bedrijfsleven betrokken worden bij het vormgeven ervan. De Nederlandse regering wil ook zelf gebruik maken van deze gelegenheid om in onderstaande reactie op de mededeling haar visie over de vorm en inhoud van een effectief en modern klimaatarrangement voor ná 2020 neer te leggen en toe te lichten.

De basis voor deze visie vormt de overtuiging dat de 2015-overeenkomst niet het eindpunt maar het startpunt zal zijn van een dynamisch proces, waarbij steeds meer landen onderdeel van de oplossing zullen moeten worden door bij te dragen aan de mondiale actie die nodig is om de meest gevaarlijke gevolgen van klimaatverandering te voorkomen.

De partijen bij het Raamverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC) hebben in 2011 in Durban besloten om in 2015 een nieuwe mondiale overeenkomst te sluiten die op alle partijen van toepassing moet zijn. Dit besluit bevestigt een verschuiving van de wereld van de jaren '90 van de vorige eeuw naar de nieuwe realiteit van een veranderende wereld. Veel landen, met name de minst ontwikkelde, worstelen nog met het bestrijden van armoede, maar de oude scheiding tussen rijke en arme landen is verdwenen. Er is een breed scala van niveaus van economische ontwikkeling tussen landen ontstaan. Hiermee zijn voor veel landen zowel de mogelijkheden om bij te dragen aan het mitigeren van klimaatverandering als voor het versterken van de klimaatbestendigheid van hun economieën gegroeid.

Het is van groot belang dat er een stap naar voren wordt gemaakt in het aanpakken van klimaatverandering op mondiaal niveau. Daarbij is dringend behoefte aan de ontwikkeling van een nieuw klimaatarrangement dat in staat is de groeiende klimaatuitdagingen op het gebied van mitigatie, adaptatie, technologie en financiering aan te gaan. De 2015-overeenkomst biedt de kans om een nieuw instrument te ontwerpen dat de komende tientallen jaren uitgebouwd, toegepast en aangepast kan worden. Hierbij kan voortgebouwd worden op de ervaringen met het Kyoto-protocol en de institutionele mechanismen die onder het klimaatverdrag tot stand zijn gekomen. Daarbij is het echter wel nodig dat we verder kijken dan het Kyoto systeem. De daarin gekozen benadering – met een strikte tweedeling tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden – was een goede eerste stap maar kan de 2-graden doelstelling niet binnen bereik houden. Het protocol dekt minder dan 14 procent van de mondiale emissies, wordt door een groot aantal landen politiek niet geaccepteerd en vraagt het soort inspanning waar veel, minder ontwikkelde, landen de capaciteit nog niet voor hebben.

Het nieuwe klimaatarrangement zou moeten uitgaan van een *'start and strengthen'* benadering. Deze benadering is in eerste instantie gericht op brede participatie van landen, als noodzakelijke

¹ (COM(2013) 167 final)

voorwaarde voor een hoog ambitieniveau. Het nieuwe mondiale klimaatarrangement moet bevorderen dat emissiearme en klimaatbestendige ontwikkelingspaden die in lijn zijn met de 2-graden doelstelling, mogelijk worden voor alle landen. In de visie van Nederland kan het nieuwe arrangement het beste bijdragen aan de benodigde verhoging van het mondiale ambitieniveau door instrumenten aan te bieden die kosteneffectieve oplossingen tot stand brengen, prikkels voor actie te creëren en regelmatige feedback over de toereikendheid en haalbaarheid van de inspanningen te geven.

De Nederlandse visie op hoofdlijnen

De kern van de Nederlandse visie op het tot stand brengen van een nieuw, effectief en toekomstbestendig internationaal klimaatarrangement is de volgende:

- Voor de periode na 2020 - het jaar dat de emissiereductieverplichtingen onder het Kyoto-protocol aflopen - zijn nieuwe mondiale klimaatafspraken nodig, leidend tot een toekomstbestendig en dynamisch klimaatarrangement dat rekening houdt met de veranderde geopolitieke en economische verhoudingen van de 21e eeuw en dienovereenkomstig mee kan groeien en dat de 2-graden doelstelling binnen bereik houdt.
- Prioriteiten bij het ontwerpen van de nieuwe post-2020 overeenkomst zijn:
 - het aan boord krijgen van alle belangrijke partijen;
 - het creëren van een dynamisch en flexibel juridisch raamwerk.
- Participatie staat voorop in de Nederlandse visie over het nieuwe arrangement. Alleen brede deelname met verplichtingen voor alle landen, met name voor alle grote uitstoters, kan een stevig en stabiel fundament creëren voor de benodigde opwaartse ambitiepiraal.
- Om deelname van landen te bevorderen moet het nieuwe arrangement aansluiten op de ambities en drijfveren van de lage emissie ontwikkelingsstrategieën en nationale adaptatieplannen van landen en ruimte laten voor verschillende nationale benaderingen en soorten verplichtingen. Ook moet het een breed scala aan niveaus van economische ontwikkeling en verschillende nationale omstandigheden (fysieke kenmerken, politieke omstandigheden, juridische systemen) kunnen accommoderen.
- Het nieuw arrangement moet vooral praktisch van aard zijn, met prikkels voor grootschalige actie op de grond gericht op een transitie richting een koolstofarme en klimaatbestendige economie. Om ambitie te bevorderen moet het arrangement niet alleen landen maar ook bedrijven, maatschappelijke organisaties, lagere overheden e.d. faciliteren bij het oplossen van het klimaatprobleem.
- De nieuwe afspraken moeten toekomstbestendig zijn. Zij moeten regelmatig en eenvoudig opwaarts kunnen worden aangepast aan de veranderde capaciteiten van landen, nieuwe kennis over het klimaatprobleem en nieuwe mogelijkheden om het aan te pakken.

De Nederlandse reactie op de consultatieve mededeling

1. Nederland deelt het door de Commissie geschetste beeld van de context waarin het nieuwe klimaatarrangement tot stand zal moeten komen en van kracht zal moeten zijn, namelijk dat:
 - wetenschappelijke vorderingen geen redelijke twijfel meer laten bestaan over het feit dat de mens de planeet aan het opwarmen is;
 - er een dringende behoefte is aan meer ambitie en actie om emissies van broeikasgassen te verminderen;
 - opkomende economieën een steeds grotere bron zijn van zowel economische groei als broeikasgasemissies;
 - er wereldwijd nog belangrijke uitdagingen op het gebied van duurzame ontwikkeling bestaan;
 - het aanpakken van klimaatverandering ook kansen biedt;

- de groeiende wereldhandel maakt dat het potentieel voor 'koolstoflekken' (de verplaatsing van koolstofintensieve activiteiten van zeer ambitieuze naar weinig ambitieuze landen) een blijvende zorg is.
2. Nederland herkent in de consultatieve mededeling een aantal ideeën die overeenkomen met het eigen denken over toekomstig mondiaal klimaatbeleid, waaronder:
- dat de 2015-overeenkomst de bestaande rigide tweedeling tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden achter zich moet laten;
 - dat het noodzakelijk is om alle grote economieën, inclusief de Verenigde Staten en China, aan boord te krijgen;
 - dat het proces van 'bottom-up' reductietoezeggingen onder de Cancun afspraken tot een bredere participatie heeft geleid;
 - dat de 2015-overeenkomst voldoende dynamisch en flexibel moet zijn om te kunnen worden aangepast aan nieuwe wetenschappelijke inzichten, dalende kosten van technologieën en socio-economische veranderingen van landen;
 - dat de ontwikkeling van nieuwe marktmechanismen meer gedreven zal worden door initiatieven van onderaf dan door 'top-down' instrumenten;
 - dat de negatieve gevolgen van klimaatverandering steeds meer zullen worden gevoeld en de adaptatie-uitdagingen verder zullen toenemen, en
 - dat de 2015-overeenkomst bij de aanpak van het probleem meer oog moet hebben voor het belang van actoren anders dan staten, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en lagere overheden.
3. Tegelijkertijd hanteert de Commissie ook verschillende premissen die voor Nederland aanleiding zijn om een aantal kanttekeningen te plaatsen, zoals:
- dat de 2015-overeenkomst alleen de vorm van een juridisch bindend verdrag kan hebben om de politieke wil over langere termijn zeker te stellen;
 - dat criteria en principes richting moeten geven aan een 'top-down' verdeling van de mondiale mitigatie-inspanning onder landen;
 - dat de 2015-overeenkomst voort moet bouwen op de accountingafspraken in het Kyoto-protocol om de inspanningen en ambities van landen te kunnen vergelijken en vertrouwen tussen landen te vergroten; en
 - dat een gejuridiseerd nalevings- en sanctiesysteem de enige en meest effectieve manier is om Partijen die niet aan hun verplichtingen voldoen tot verantwoording te kunnen roepen.
4. Nederland heeft op een aantal punten een genuanceerde zienswijze omdat er spanningen bestaan tussen verschillende premissen die de Commissie hanteert, zoals:
- Inzetten op afspraken *alleen* in juridisch bindende vorm en/of te rigide nalevingbepalingen kan een barrière zijn voor brede participatie.
 - De 'top-down' verdeling van inspanningsverplichtingen op basis van algemene criteria en principes- zoals door de EU intern met succes wordt toegepast – is in mondiaal kader met de huidige verhoudingen zeer waarschijnlijk niet haalbaar; zeker niet als enige meer 'bottom-up' gerichte benadering geen prominente plaats in het nieuwe arrangement krijgt.
 - De 2015-overeenkomst zal ruimte moeten laten voor een breed spectrum van mitigatieverplichtingen om tegemoet te komen aan de verschillen tussen landen, hetgeen impliceert dat ook een spectrum van accountingafspraken nodig zal zijn; de regels van het Kyoto-protocol zullen niet overal van toepassing kunnen zijn maar in ieder geval zal een kernset van gemeenschappelijke rekenregels duidelijkheid moeten bieden over of en hoe aan verplichtingen wordt voldaan.

De Nederlandse antwoorden op de door de Commissie gestelde discussievragen

Vraag 1

Hoe kan de overeenkomst van 2015 worden opgesteld om te garanderen dat de landen duurzame economische ontwikkeling kunnen nastreven, terwijl zij er tegelijkertijd toe worden aangemoedigd om hun billijke en eerlijke bijdrage te leveren aan de reductie van de wereldwijde broeikasgasemissies, zodat de wereldwijde emissies op een traject worden gebracht waarmee de doelstelling van een temperatuurstijging van minder dan 2° C kan worden gerealiseerd? Hoe kunnen wij voorkomen dat de huidige situatie, namelijk dat er een kloof bestaat tussen vrijwillige toezeggingen en de reducties die nodig zijn om de wereldwijde temperatuurstijging onder de 2° C te houden, zich herhaalt?

Het belangrijkste is om een nieuw arrangement op te bouwen waaraan zoveel mogelijke landen – en in ieder geval de grootste uitstoters – meedoen en waar landen zo ambitieus mogelijk aan bij kunnen dragen. Daartoe moet het nieuwe klimaatinstrument flexibiliteit en diversiteit in aanpak en type verplichting mogelijk maken. Verplichtingen moeten op dynamische wijze mee kunnen groeien met de tijd. Een praktisch arrangement dat landen helpt bij het verder brengen van hun eigen ambities op het gebied van koolstofarme en klimaatbestendige groei kan deelname van die landen bevorderen.

Daar waar het huidige arrangement een sterke focus heeft op 'wat' er moet gebeuren (doelstellingen, plannen, nationale communicaties e.d.), is het zaak dat het nieuwe arrangement ook en vooral aandacht geeft aan 'hoe' verandering daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. De nieuwe overeenkomst moet ook prikkels voor en ondersteuning van actie bieden.

Het ambitieniveau van de mitigatieafspraken zal moeten worden bevorderd door:

- Reguliere toetsing aan wetenschappelijke inzichten in de inspanning die nodig is om de 2 graden doelstelling binnen bereik te houden;
- Het bieden van flexibiliteit in de wijze waarop landen zich verplichten;
- Een proces van groepsdruk tussen vergelijkbare landen op basis van indicatoren op het gebied van emissies, duurzaamheid en financiële inspanningen.

Het is onwaarschijnlijk dat al in 2015 mitigatieafspraken kunnen worden gemaakt die ambitieus genoeg zullen zijn om de 2-graden doelstelling binnen bereik te houden; daarop moet worden geanticipeerd door in de nieuwe overeenkomst te voorzien in mechanismen om het ambitieniveau te verhogen (*'ratcheting up'*) en duidelijke afspraken over periodieke herziening.

Vraag 2

Hoe kan de overeenkomst van 2015 er het best voor zorgen dat alle grote economieën en sectoren een bijdrage leveren en het potentiële risico van koolstoflekken tussen zeer concurrerende economieën tot een minimum beperken?

Een brede participatie van landen in een nieuw klimaatarrangement is de beste manier om zowel de effectiviteit ervan te vergroten als om concurrentieproblemen en het weglekken van emissiereducties tegen te gaan.

Sectorale benaderingen en -programma's kunnen een cruciale rol spelen bij het zorgen voor meer actiegeoriënteerde afspraken en een gelijk speelveld in sectoren die in een mondiale markt opereren. Naast sectorale emissiehandelssystemen zouden programma's onder het klimaatverdrag, met deelname van experts uit internationale organisaties, nationale overheden en de private sector, ook sectorale bijdragen aan emissiereductie kunnen ondersteunen door bijvoorbeeld mitigatiepotentieel te onderzoeken, 'best practices' te identificeren, proefprojecten op te starten of systemen van emissiereductiekredieten uit te werken.

Vraag 3

Hoe kan de klimaatovereenkomst van 2015 de mainstreaming van de klimaatverandering op alle relevante beleidsgebieden zo doeltreffend mogelijk bevorderen? Hoe kan de overeenkomst aanvullende processen en initiatieven aanmoedigen, onder meer die welke worden uitgevoerd door actoren die geen staat zijn?

Het maatschappelijke middenveld speelt een cruciale rol bij het aanpakken van klimaatverandering. In het kader van de mondiale overeenkomst in 2015 moet deze rol beter dan voorheen worden erkend en gefaciliteerd. Facilitering en formele erkenning van initiatieven door bedrijven, maatschappelijke organisaties, lagere overheden en het in de etalage zetten van acties kan dergelijke initiatieven bevorderen en nationale staten helpen ambitieuze verplichtingen op zich te nemen.

Er zijn verschillende manieren waarop de private sector sterker betrokken kan worden:

- Door sectorale benaderingen in het nieuwe arrangement te erkennen als middel voor bijdragen door het bedrijfsleven.
- Via publiek-private samenwerkingsprogramma's voor de snellere ontwikkeling van portfolio's van adaptatie- en mitigatieprojecten en hun effectieve uitvoering (bijv. via de private sector faciliteit in het Groene Klimaatfonds).
- Door internationale erkenning van initiatieven van bijvoorbeeld bedrijven en lagere overheden in een openbaar online VN register en het etaleren van koplopers/'first movers'.
- Door het bieden van een platform aan bedrijven en bevorderen van economische diplomatie om ervoor te zorgen dat ook de private sector partijen zich meer inzetten voor een transformatie naar een klimaatbestendige economie.

Maatschappelijke organisaties en jongeren houden druk op de totstandkoming in 2015 van een mondiale overeenkomst die de 2-graden doestelling binnen bereik kan houden. Door ze intensiever te betrekken bij de vormgeving van die overeenkomst, kan de internationale gemeenschap profiteren van hun kritische blik en vernieuwende ideeën.

Vraag 4

Welke criteria en beginselen moeten de leidraad vormen voor de vaststelling van een billijke verdeling van de mitigatieverbintenissen van de partijen bij de overeenkomst van 2015 om tot een spectrum van verbintenissen te komen die rekening houden met de nationale omstandigheden, algemeen als billijk en eerlijk worden ervaren en samen volstaan om een tekort aan ambitie te voorkomen? Hoe kan de overeenkomst van 2015 welbepaalde kansen voor specifieke sectoren aangrijpen?

Om effectief te zijn, vergt het nieuwe klimaatarrangement mitigatieafspraken van alle landen, met name van alle grote economieën. Het in het Klimaatverdrag vastgelegde principe van "gezamenlijke doch verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden" ("*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*" – CBDR&RC) vraagt in het licht van de huidige variatie in ontwikkelingsniveaus van landen om een hedendaagse invulling. Naast de bestaande nationale, economiebrede emissiereductieverplichtingen voor de oorspronkelijke groep van ontwikkelde landen, dienen ook de andere landen (waaronder vooral de opkomende economieën) zich te committeren tot de benodigde klimaatinspanningen.

De ervaring leert dat inzetten op rigide criteria niet eenvoudig leidt tot een billijke en eerlijke verdeling van mitigatie-inspanningen. In het nieuwe arrangement zullen Partijen zelf moeten kunnen aangeven welke bijdrage zij in eerste instantie kunnen leveren aan de benodigde mondiale mitigatie inspanning. Zij moeten daarbij kunnen kiezen uit een spectrum van mogelijke doelen en acties, die bij hun ontwikkelingsniveaus en in hun nationale strategieën voor koolstofarme groei passen. Bij het bepalen van hoe dat spectrum er uit zou kunnen zien moet een balans worden gevonden tussen flexibiliteit enerzijds en politieke transparantie en hanteerbare monitoring- en verificatieafspraken anderzijds.

Elementen van het spectrum zouden kunnen zijn:

- Economiebrede absolute doelstellingen voor emissiereductie of beperking in emissiegroei;
- Economiebrede relatieve doelen (intensiteitsdoelen);
- Sectorale doelstellingen;
- Actiedoelstellingen voor bijvoorbeeld hernieuwbare energie of tegengaan ontbossing, en;
- Kwantificeerbare (gemeenschappelijke) beleidsmaatregelen.

Landen kunnen voor hun doelstellingen en acties meerdere tijdshorizonnen gebruiken, maar ten behoeve van de vergelijkbaarheid moet er een gemeenschappelijk tijdshorizon zijn.

Het is ook belangrijk om verder te kijken dan een enkel doeljaar. Om te komen tot koolstofarme en klimaatbestendige ontwikkeling, zijn ook lange termijn doelstellingen en "lage emissie ontwikkelingsstrategieën" nuttige instrumenten.

De mitigatie afspraken moeten worden vastgelegd in nationale schema's, die eenvoudig en zonder tijdrovende ratificatieprocedures kunnen worden aangescherpt.

Vraag 5

Wat moet de rol van de overeenkomst van 2015 zijn in de aanpak van de adaptatie-uitdaging en hoe moet deze voortbouwen op de lopende werkzaamheden in het kader van het Verdrag? Hoe kan de overeenkomst van 2015 de mainstreaming van aanpassing op alle relevante beleidsgebieden stimuleren?

Adaptatie is belangrijk en het is te lang beschouwd als een secundaire oplossing voor klimaatverandering.

In het huidige regime is adaptatie vooral geplaatst in de context van kwetsbaarheid, waarbij financiële ondersteuning van ontwikkelingslanden primair vanuit de publieke sector wordt verzorgd.

Dit blijft belangrijk maar het nieuwe arrangement zal ook het perspectief van verhoogde weerbaarheid en financiering vanuit de private sector moeten operationaliseren.

Focus op weerbaarheid vergroot ook het handelingsperspectief op lange termijn klimaatbestedingen van ontwikkelingslanden. Het nieuwe arrangement zal er in moeten voorzien dat het investeren in infrastructuur en verhoging van weerbaarheid voor private partijen interessant kan zijn.

Om deze doelen te bereiken moet het nieuwe klimaatarrangement voorzien in een 'adaptatie gereedschapskist', variërend van financiële steun voor het versterken van investeringen door de private sector, verzekeringsbenaderingen en het delen van kennis met betrekking tot data, waarnemingen en 'best practices'.

Belangrijke elementen van adaptatie in de 2015-overeenkomst zijn derhalve:

- Een verschuiving van de aandacht voor het verminderen van fysieke kwetsbaarheid op de korte termijn naar het versterken van de weerbaarheid van de samenleving als geheel op de lange termijn;
- Het zoveel mogelijk aansluiten van het nieuwe arrangement bij bestaande instituties die zich met adaptatie bezighouden;
- Een goede aansluiting van adaptatie activiteiten en planning bij de inzet voor duurzame ontwikkeling;
- Het verbeteren van adaptatieactie op mondiaal niveau door gecoördineerde kennisdeling en gegevensverzameling – waarmee gunstige omstandigheden worden gecreëerd voor beleidscoördinatie en effectieve investeringen;
- Doorgaan met het bijstaan van de minst ontwikkelde landen bij hun adaptatie inspanningen om de meest kwetsbare groepen te beschermen;
- Tegelijkertijd zal de focus meer moeten liggen op lokale mogelijkheden voor capaciteitsopbouw, het erkennen van het lokale karakter van adaptatie in termen van risicoprofiel en risicoacceptatie, en de noodzaak van stevige inbedding van effectieve adaptatie in nationale besluitvorming en culturele omgeving.
- Het slechten van barrières voor het betrekken van de private sector en investeringen in adaptatie;
- Erkennen dat adaptatie en mitigatie twee kanten van dezelfde medaille zijn en dat veel acties ten goede komen aan beide doelen;
- Duidelijke erkenning van adaptatie-inspanningen, bijvoorbeeld door het creëren van een equivalent aan het presenteren en rapporteren zoals dat voor betekenisvolle mitigatieacties gebeurt (zonder dat het een zware rapportagelast wordt).

Vraag 6

Wat moet de toekomstige rol van het Verdrag en in het bijzonder van de overeenkomst van 2015 zijn in het decennium tot 2030 wat financiering, op de markt gebaseerde mechanismen en technologie betreft? Hoe kan de bestaande ervaring worden gebruikt en hoe kunnen de kaders verder worden verbeterd?

Ook het financieringsparadigma moet veranderen. Klimaatfinanciering moet zich niet langer los van mitigatie- en adaptatieacties focussen op fondsenwerving alleen. Het zou zich moeten richten op het veranderen van investeringen in emissie-arme en klimaat-weerbare ontwikkeling.

Door het beprijzen van koolstof en het afbouwen van subsidies voor fossiele brandstoffen zouden investeerders aangemoedigd moeten worden tot het doen van koolstof-arme investeringen. De

geloofwaardigheid van de koolstofmarkt dient te worden gewaarborgd. De financiële steun aan transformerende investeringen zal moeten komen vanuit bijdragen van een brede (gedifferentieerde) groep van alle Partijen en de private sector. In lijn met de dynamische ontwikkeling van *common but differentiated responsibilities and respective capabilities* (CBDR&RC), zullen de bijdragen van Partijen aan verschillende soorten klimaatfinanciering veranderen in de tijd.

Instrumenten voor klimaatfinanciering zullen verbreed moeten worden van subsidies en leningen naar innovatieve instrumenten voor het genereren van privaat kapitaal en naar verzekeringsinstrumenten. Het voor internationale klimaatfinanciering in aanmerking komen van landen zal, in lijn met de dynamische ontwikkeling van CBDR&RC, in de tijd veranderen

Marktmechanismen (CDM, emissiehandel) zijn en blijven een belangrijk instrument voor het beprijzen van koolstof en het bieden van prikkels aan private partijen en overheden om klimaatactie te ondernemen. Ze zijn daarom belangrijk voor het mobiliseren van private financiering van klimaatmaatregelen.

Nederland zet in op het zo snel als redelijkerwijs mogelijk operationaliseren van kosteneffectieve nieuwe marktmechanismen onder het Klimaatverdrag, gebaseerd op sectorale benaderingen met de uitgifte van emissiekredieten op basis van ambitieuze creditering 'baselines'. Alle nieuwe en bestaande mechanismen dienen onderdeel te worden van de gereedschapskist van een nieuw arrangement.

Het nieuwe klimaatarrangement zal in moeten spelen op de opkomst van nationale en regionale emissiehandelssystemen en de wens tot het koppelen daarvan. Het linken van nationale en regionale systemen van handel in emissierechten of emissiereductiekredieten is een eerste stap in de richting van een gedifferentieerde maar toch samenhangende mondiale koolstofmarkt.

Vraag 7

Hoe kan de overeenkomst van 2015 de transparantie en de verantwoordingsplicht van de landen internationaal verder verbeteren? In welke mate moet een boekhoudsysteem wereldwijd gestandaardiseerd zijn? Hoe moeten de landen ter verantwoording worden geroepen wanneer zij hun verbintenissen niet nakomen?

Een groeiende diversiteit aan verplichtingen, actoren en crediteringsystemen vormen een uitdaging voor transparantie en milieu-integriteit. Deze zullen verzekerd moeten worden op basis van een kernset aan gemeenschappelijk rekenregels die duidelijkheid bieden over of en hoe aan verplichtingen voldaan wordt.

Voor een gevarieerde, maar nog steeds samenhangende koolstofmarkt is het nodig dat er kwaliteitsstandaarden voor het uitgeven van kredieten en gemeenschappelijke transactie logsystemen voor het bijhouden van het overdragen van eenheden ontwikkeld worden. Zo kan verzekerd worden dat emissiereducties, echt, permanent en additioneel zijn en wordt dubbeltelling van inspanningen voorkomen.

Rapportage en beoordeling spelen een belangrijke rol bij het leveren van transparantie, vertrouwen en nakoming. Rapportage dient gemoderniseerd te worden, meer up-to-date te zijn, gestroomlijnd te worden en zich meer te richten op de behoeften van de gebruikers. Nationale rapportages van essentiële gegevens die relevant zijn voor beleidsmakers en politici dienen *online* en in *real time* beschikbaar te zijn. Uitgebreide technische rapportage kan minder frequent gebeuren en verbonden worden aan beoordelings- en nakomingsmomenten.

Vraag 8

Hoe kan het VN-klimaatonderhandelingsproces worden verbeterd om sterker bij te dragen tot een inclusieve, ambitieuze, effectieve en eerlijke overeenkomst van 2015 en de implementatie ervan te garanderen?

Naast het praten over wat er moet gebeuren (doelstellingen, plannen, nationale rapportages etc.) zou het onderhandelingsproces zich veel sterker kunnen richten op hoe de noodzakelijke veranderingen in samenwerking tot stand kunnen worden gebracht. Ook zouden de verdragspartners meer ruimte kunnen creëren om aandacht te besteden aan regionale en nationale verschillen en hoe het nieuwe arrangement het beste die verschillen zou kunnen accommoderen.

Het nieuwe arrangement zou juist prikkels moeten geven die Partijen en andere actoren er toe brengen daadwerkelijke actie te ondernemen. Er zijn verschillende manieren waarop een nieuw klimaatarrangement meer kan betekenen voor directe actie, bijvoorbeeld:

- Het zou zich meer kunnen richten op het faciliteren van de implementatie van acties, zoals technische en financiële ondersteuning bij de ontwikkeling en implementatie van lage emissie ontwikkelingsstrategieën;
- Door middel van sectorale of op technologie gebaseerde benaderingen zou het zich directer kunnen engageren met mitigatie- en adaptatie-actoren in het veld;
- Het zou de private sector meer kunnen betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

Vraag 9

Hoe kan de EU het best investeren in processen en initiatieven buiten het Verdrag en deze ondersteunen om de weg vrij te maken voor een ambitieuze en effectieve overeenkomst van 2015?

Nederland ziet in dit verband vier parallelle routes die door de EU en haar lidstaten bewandeld kunnen worden.

- Ten eerste zouden klimaatverandering en aan klimaatverandering verwante thema's beter kunnen worden geïntegreerd in alle internationale betrekkingen, zowel bilateraal als via de verschillende internationale fora die relevant kunnen zijn (bijvoorbeeld G20, G8, Internationale Maritieme Organisatie, e.d.). De G20 zou een vooraanstaande rol kunnen spelen bij het op één lijn krijgen van alle grote economieën bij de aanpak van het klimaatprobleem in het kader van groene groei.
- Daarnaast dienen alle mogelijkheden te worden aangegrepen om klimaatwinst in andere gremia te boeken, zoals bijvoorbeeld door broeikasgassen met het Montreal-protocol aan te pakken en een bredere doelgroep te betrekken in de '*Climate and Clean Air Coalition*'.
- Ten derde zou via bilaterale samenwerkingsprojecten met ontwikkelingslanden moeten worden getoond dat de aanpak van klimaatverandering en duurzame ontwikkeling samengaan en veel bijkomende baten opleveren.
- Tot slot zou het intensiever betrekken van het maatschappelijke middenveld en het bedrijfsleven bij het vormgeven van klimaatbeleid ook kunnen bijdragen aan bewustwording en de politieke wil om klimaatverandering effectief aan te pakken op alle niveaus.

**Government response of the Netherlands to the
Consultative Communication of the European Commission**

**“The 2015 International Climate Change Agreement: Shaping international climate policy
beyond 2020”**

On 26 March 2013, the European Commission published the Consultative Communication ‘The 2015 International Climate Change Agreement: Shaping international climate policy beyond 2020’.² This document serves as a basis for a debate between member states, EU institutions and other stakeholders on the shape and content of a new global climate agreement, to be established in 2015 at UN level within the Framework Convention on Climate Change and to enter into force in 2020.

The Netherlands welcomes the Commission’s initiative to launch a public consultation, for which it believes the Communication provides a sound basis. Public support is essential for effective climate policy at all levels, and it is crucial that stakeholders such as civil society organisations, young people and the private sector should be involved in shaping it. In its response to the Consultative Communication, the Dutch government also presents its own vision on the shape and content of an effective, modern climate arrangement for the post-2020 period.

At the basis of this vision is the conviction that the 2015 agreement will mark the start and not the end of a dynamic process, in which more and more countries will have to contribute to the global action needed to mitigate the most dangerous effects of climate change, becoming part of the solution.

At the 2011 Climate Change Conference in Durban, the parties to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) decided to conclude a new, universally applicable global agreement. This decision marked a shift in perception from the world as it was in the 1990s to the new reality of a changing world. Many countries, especially least developed countries, are still struggling with the problem of poverty reduction, but the old division between rich and poor countries has disappeared. Levels of economic development now vary considerably from country to country, and many countries now have more opportunities both to mitigate climate change and to ensure that their economies are more climate-proof.

It is essential to take a step forward in tackling climate change at global level. There is an urgent need for a new climate arrangement capable of tackling the growing challenges presented by mitigation, adaptation, technology and funding. The 2015 agreement presents an opportunity to design a new instrument which can be expanded, applied and amended in the years ahead, building on experience with the Kyoto Protocol and the institutional mechanisms established under the UNFCCC. However, we need to look beyond the Kyoto system. That approach – with a strict distinction between developed and developing countries – was a good first step, but it cannot keep achievement of the 2-degree goal within reach. The Protocol covers fewer than 14 per cent of global emissions, is politically unacceptable in many countries, and calls for a degree of effort for which many less- developed countries have too little capacity.

The new arrangement should be based on a ‘start and strengthen’ approach. It should seek in the first place to ensure that a wide range of countries participate, since this is an essential condition for higher ambition levels. The new global climate arrangement should help make it possible for every country to pursue low-emission climate-proof development strategies in line with the 2-degree goal. The Netherlands believes that the new arrangement could make the best contribution to raising global ambition levels by providing instruments that lead to cost-effective solutions,

² COM (2013) 167 final

creating incentives for action and regularly giving feedback on the feasibility and adequacy of actions.

Main outlines of the Dutch vision

The following forms the core of the Dutch vision on achieving a new, effective and future-proof international climate arrangement.

- For the period after 2020 – when the second emission reduction commitment period under the Kyoto Protocol expires – new global climate agreements will be needed, leading to a dynamic, future-proof climate arrangement which takes account of the changed geopolitical and economic relations of the 21st century and can develop accordingly, and which keeps the 2-degree goal within reach.
- Priorities in drafting the new post-2020 agreement are:
 - getting all major stakeholders on board; and
 - creating a dynamic, flexible legal framework.
- Participation is a key concept in the Dutch vision. Only broad participation, with commitments from all countries, especially the major polluters, can create a sound, stable foundation to ensure the necessary rise in ambition levels.
- To encourage countries to participate, the new arrangement should dovetail with the ambitions of and motives for low-emission development strategies and with countries' national adaptation plans, while also allowing for various national approaches and types of commitment. It should be able to accommodate many levels of economic development and varying domestic circumstances (including topographic features, political situations and legal systems).
- Above all, the new arrangement must be practical, with incentives for large-scale action on the ground aimed at a transition towards a low-carbon, climate-proof economy. To encourage more ambition, the arrangement should facilitate not only countries but also enterprises, civil society organisations, local authorities and others in solving the climate problem.
- The new agreements must be future-proof. It should be possible to upgrade and adapt them regularly and easily to countries' changing capacity, new scientific insights and new instruments for tackling climate challenges.

The Dutch response to the Consultative Communication

1. The Netherlands shares the view sketched by the Commission of the context in which the new climate arrangement will have to be established and will have to enter into force, i.e. a context in which
 - scientific advances have removed any reasonable doubt that we are warming the planet;
 - emerging economies are an increasing source of economic growth and greenhouse gas (GHG) emissions;
 - significant sustainable development challenges remain;
 - addressing climate change also brings significant opportunities;
 - increasing global trade will continue to raise issues about production-related emissions, and preventing carbon leakage (carbon intensive activities shifting from high ambition to low ambition countries).
2. The Netherlands recognises a number of ideas in the consultative communication that are in line with its own thinking on future climate policy, including
 - that the 2015 agreement should abandon the current rigid distinction between developed and developing countries;

- that it is essential to get all major economies, including the US and China, on board;
 - that the bottom-up Cancun pledging process has led to broader participation;
 - that the 2015 agreement should be sufficiently dynamic and flexible to adjust to new scientific insights, falling unit costs of technologies and changing national or regional socioeconomic circumstances;
 - that the development of new market mechanisms will be driven by initiatives from the bottom up rather than by top-down instruments;
 - that the adverse effects of climate change will increasingly be felt and adaptation challenges will further increase;
 - that in addressing the problem, the 2015 agreement will have to take more account of the interests of non-state actors, including the private sector, civil society organisations and local authorities.
3. At the same time, the Commission assumes a number of premises which the Netherlands feels are open to discussion. They include
- that the 2015 agreement must be legally binding since only a legal form entailing a legally binding treaty will secure the necessary political will in the longer term;
 - that criteria and principles should guide the determination of an equitable distribution of mitigation commitments between countries;
 - that the 2015 agreement should build on the accounting system under the Kyoto Protocol, enabling comparability of countries' efforts and ambitions and increasing trust between countries;
 - that a system of compliance and enforcement with a strong legal character is the only and most effective means of holding noncompliant Parties accountable.
4. On some issues, the Netherlands takes a more subtle approach, given that some of the Commission's premises conflict, e.g.
- an exclusive commitment to legally binding agreements and/or an overly rigid compliance system could form a barrier to broad participation;
 - a top-down distribution of mitigation commitments on the basis of general criteria and principles – as successfully applied within the EU – is probably not feasible at global level, given current relations; it will certainly not be feasible if no prominent place is given to certain more bottom-up approaches in the new arrangement;
 - the 2015 agreement will have to provide for a wide range of mitigation commitments in order to take account of the differences between countries; this implies that a wider range of accounting agreements will be needed; though the rules contained in the Kyoto Protocol will not be universally applicable, a core set of collective accounting rules will be needed to clarify whether and how commitments must be met.

The Netherlands' response to the Commission's questions

Question 1

How can the 2015 Agreement be designed to ensure that countries can pursue sustainable economic development while encouraging them to do their equitable and fair share in reducing global GHG emissions so that global emissions are put on a pathway that allows us to meet the below 2°C objective? How can we avoid a repeat of the current situation where there is a gap between voluntary pledges and the reductions that are required to keep global temperature increase below 2° C?

The main aim must be to develop a new arrangement in which as many countries as possible – in any event, the major polluters – take part and make the most ambitious contribution possible. The new climate instrument must therefore be flexible, enabling diversity in approaches and type of commitment. Commitments must be able to grow dynamically over time. Countries will be encouraged to participate in a practical arrangement that helps them raise their own ambition levels in relation to low-carbon, climate-proof growth.

Where the current arrangement focuses strongly on 'what' needs to happen (goals, plans, national communications etc.), the new arrangement should mainly devote attention to 'how' change can be achieved. The new agreement should incentivise and support action.

More ambitious mitigation commitments will need to be encouraged through:

- regularly examining commitments in the light of scientific knowledge about the effort needed to keep the 2-degree goal within reach;
- offering countries flexibility in the type of commitments they make;
- a process of group pressure between comparable countries, based on performance on indicators relating to emissions, sustainability and financial commitments.

It is unlikely that mitigation commitments will be agreed in 2015 which are ambitious enough to keep the 2-degree goal within reach. The new agreement should therefore provide for mechanisms that will ratchet up ambition levels, with clear agreements on periodic reviews.

Question 2

How can the 2015 Agreement best ensure the contribution of all major economies and sectors and minimise the potential risk of carbon leakage between highly competitive economies?

Broad participation of countries in a new climate arrangement is the best way of both increasing its effectiveness and tackling problems relating to competition and carbon leakage.

Sectoral approaches and programmes can play a crucial role in ensuring more action-oriented agreements and a level playing-field in sectors operating in global markets. Apart from sectoral emissions trading systems, programmes under the UNFCCC, in which experts from international organisations, national governments and the private sector participate, could support sectoral emissions reduction by for example, exploring mitigation potential, identifying best practices, launching trials or working on systems for emission reduction credits.

Question 3

How can the 2015 Agreement most effectively encourage the mainstreaming of climate change in all relevant policy areas? How can it encourage complementary processes and initiatives, including those carried out by non-state actors?

Civil society plays a crucial role in addressing climate change. The 2015 global agreement should recognise and facilitate this role more effectively. Facilitating, formally recognising and showcasing the initiatives of businesses, civil society organisations and local authorities could encourage others to take action and thus also help national states take on ambitious commitments.

There are various ways of involving the private sector more closely, e.g.

- by recognising sectoral approaches in the new arrangement as a means for the private sector to make contributions;
- through public-private partnership programmes for faster development of adaptation and mitigation project portfolios and their effective implementation (e.g. through the Green Climate Fund Private Sector Facility);
- through international recognition of initiatives of, for example, businesses and local authorities in a public online UN registry and by showcasing pioneers/first movers;
- by providing a platform for companies and promoting economic diplomacy to ensure that private sector parties increase their commitment to the transformation to a climate-proof economy.

Civil society organisations and young people are pushing for the conclusion of a global agreement in 2015 that will keep the 2-degree goal within reach. By involving them more intensively in shaping the agreement, the international community can benefit from their critical views and innovative ideas.

Question 4

What criteria and principles should guide the determination of an equitable distribution of mitigation commitments of Parties to the 2015 Agreement along a spectrum of commitments that reflect national circumstances, are widely perceived as equitable and fair and that are collectively sufficient avoiding any shortfall in ambition? How can the 2015 Agreement capture particular opportunities with respect to specific sectors?

To be effective, the new climate arrangement will require mitigation commitments on the part of all countries, especially all the major economies. Application of the principle of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR-RC) set down in the UNFCCC needs to be updated to cater for the current diversity in levels of development. Apart from existing national, economy-wide emission reduction targets for the original group of developed countries, other countries (in particular the emerging economies) should also commit to climate targets.

Experience teaches us that applying stringent criteria does not automatically lead to an equitable and fair distribution of mitigation commitments. In the new arrangement, Parties themselves should be able to indicate what contribution they can make at the outset to the global mitigation effort. They should be able to choose from a spectrum of possible goals and actions in line with their national strategies for low-carbon growth. This spectrum needs to strike a balance between flexibility, political transparency and enforceable monitoring and verification agreements.

Elements could include:

- absolute, economy-wide emissions reduction targets or emissions growth ceilings;
- relative, economy-wide goals (intensity goals);
- sectoral goals;
- goals for action on, for example, renewable energy or deforestation;
- quantifiable collective policy measures.

Countries could set several time frames for their goals and actions. In the interests of comparability a collective time frame must also be agreed.

It is also important to look beyond a single target year. To achieve low-carbon, climate-proof development, long-term goals and low-emission development strategies are also important instruments.

Mitigation commitments must be set down in national plans which can be tightened up easily and without time-consuming ratification procedures.

Question 5

What should be the role of the 2015 Agreement in addressing the adaptation challenge and how should this build on ongoing work under the Convention? How can the 2015 Agreement further incentivise the mainstreaming of adaptation into all relevant policy areas?

Adaptation is essential. For too long it has been regarded as a secondary solution to climate change.

The current regime mainly places adaptation within the context of vulnerability, with financial support for developing countries coming primarily from the public sector. Though this will continue to be important, the new arrangement will also have to provide for increased resilience and private sector funding.

A focus on resilience also improves the prospects for long-term investment in climate measures in developing countries. The new arrangement will have to ensure that investment in infrastructure and efforts to improve resilience are also interesting for private parties.

To achieve these goals, the new arrangement should include an 'adaptation toolkit', with measures ranging from financial support for strengthening private sector investment to insurance instruments and knowledge-sharing in relation to data, observation and best practice.

Important elements of adaptation in the 2015 agreement are therefore:

- shifting the focus from reducing physical vulnerability in the short term to strengthening the resilience of society as a whole in the long term;
- where possible, ensuring the new arrangement takes account of existing institutions engaged in adaptation;
- ensuring adaptation activities and plans dovetail with action for sustainable development;
- improving the adaptation effort at global level through coordinated knowledge-sharing and data collection, thus creating the right conditions for policy coordination and effective investment;
- continuing to support the least developed countries in their adaptation efforts, with a view to protecting the most vulnerable groups;
- ensuring, at the same time, that the focus shifts to local opportunities for capacity building, recognition of the local nature of adaptation in terms of risk-profile and risk-acceptance, and the need to anchor effective adaptation measures in national decision-making and in the cultural environment;
- removing barriers to private sector involvement and investment in adaptation;
- recognising that adaptation and mitigation are two sides of the same coin, and that many activities contribute to achievement of both goals;
- clearly acknowledging adaptation efforts, for example by creating a reporting system similar to that for mitigation actions (without imposing a heavy burden of reporting).

Question 6

What should be the future role of the Convention and specifically the 2015 Agreement in the decade up to 2030 with respect to finance, market-based mechanisms and technology? How can existing experience be built upon and frameworks further improved?

Funding paradigms also need to change. Climate finance should no longer focus exclusively on fundraising, separate from mitigation and adaptation actions. It should aim to shift the object of investment to low-carbon, climate-resilient development.

Carbon pricing and phasing out subsidies on fossil fuels would encourage low-carbon investment. The credibility of the carbon market needs to be guaranteed. Financial support for transformational investment should come from contributions by a broad, differentiated group comprising all Parties and the private sector. In line with the dynamic development of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR-RC), Parties' contributions to the various types of climate finance will change over time.

Climate finance instruments should be expanded to include not only subsidies and loans but also innovative instruments for generating private capital and insurance instruments. Countries' eligibility for international climate funding will change over time, in line with CBDR-RC.

Market mechanisms (CDM and emissions trading) are and will continue to be important instruments for carbon pricing and incentivising private parties and government authorities to undertake climate-related action. They are therefore essential for mobilising private funding of climate measures.

The Netherlands is committed to introducing new cost-effective market mechanisms within the UNFCCC as soon as is reasonably possible. These mechanisms should be based on sectoral approaches, with emission credits issued in line with ambitious baselines. All new and existing mechanisms should be part of the new arrangement's toolkit.

The new climate arrangement should respond to the emergence of national and regional emissions trading systems and to the need to link them. Linking national and regional systems for trade in emission allowances or emissions reduction credits is a first step towards a differentiated yet cohesive global carbon market.

Question 7

How could the 2015 Agreement further improve transparency and accountability of countries internationally? To what extent will an accounting system have to be standardised globally? How should countries be held accountable when they fail to meet their commitments?

A growing diversity of commitments, actors and emission credit systems poses a challenge to transparency and environmental integrity. These will have to be guaranteed on the basis of a core set of collective accounting rules that clarify whether and how commitments are being met.

A varied, yet cohesive carbon market calls for both the development of quality standards for the issuance of credits and collective transaction log systems to keep track of unit transfers. This will ensure emissions reductions that are real, permanent and additional, while preventing efforts from being counted twice.

Reporting and assessment play an important role in ensuring transparency, trust and compliance. Reporting must be brought and kept up-to-date and streamlined, and it should focus on the needs of users. National reports with essential data relevant for policymakers and politicians should be published online and in real time. Exhaustive technical reports could be published less frequently, and could be linked to assessment and compliance schedules.

Question 8

How could the UN climate negotiating process be improved to better support reaching an inclusive, ambitious, effective and fair 2015 Agreement and ensuring its implementation?

Apart from looking at what needs to happen (goals, plans, national reports etc.), the negotiations should focus far more sharply on how the necessary changes in cooperation can be brought about. The Parties could create more room to address regional and national differences, and how best to accommodate them in the new arrangement.

The new arrangement should provide incentives for the Parties and other actors to take genuine action. There are several ways in which a new climate arrangement could have a bearing on direct action, for example:

- it could focus more sharply on facilitating implementation of actions, such as technical or financial support in developing and implementing low-emission development strategies;
- it could use sectoral or technology-based approaches to engage more directly with actors working on mitigation and adaptation in the field;
- it could involve the private sector more closely in policy development and implementation.

Question 9

How can the EU best invest in and support processes and initiatives outside the Convention to pave the way for an ambitious and effective 2015 agreement?

The Netherlands identifies four parallel paths that the EU and the member states could follow.

- First, climate change and themes related to it could be integrated into all international relations, both bilateral and through the various relevant international forums (e.g. G20, G8, International Maritime Organization etc). The G20 could play a leading role in bringing all the major economies into line to tackle climate problems in the framework of green growth.
- Second, every opportunity presented in other forums to move forward with the climate agenda should be seized, for example addressing greenhouse gas emissions through the Montreal Protocol, and involving a larger target group in the Climate and Clean Air Coalition.
- Third, bilateral partnership projects with developing countries should demonstrate that action to address climate change and sustainable development go hand in hand, and can lead to many secondary benefits.
- Fourth and finally, more intensive involvement of civil society and the private sector in shaping climate policy could also lead to greater awareness and generate the political will to address climate change effectively at all levels.