

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Klimaat

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Datum 4 oktober 2022

Betreft Verzoek vaste commissie en beantwoording Kamervragen over het
rapport 'What is a fair emissions budget for The Netherlands'

Ons kenmerk

DGKE-K / 22448590

Geachte Voorzitter,

Op verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat op 15 september stuur ik u hierbij een reactie op het rapport 'What is a fair budget for the Netherlands?' van het New Climate Institute. Hierbij stuur ik u tevens de antwoorden op de vragen van de leden Teunissen en Van Raan (beiden PvdD) over hetzelfde rapport (kenmerk 2022Z15921, ingezonden 30 augustus 2022).

Met steun van Greenpeace Nederland, Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu is door het New Climate Institute (NCI) een rapport gemaakt over het eerlijke aandeel van Nederland in het mondiale koolstofbudget voor 1,5 graden en de implicatie daarvan voor klimaatdoelen.¹

De auteurs van het rapport geven aan dat de in het Coalitieakkoord overeengekomen klimaatdoelen van 55%/70%/80% reductie in respectievelijk 2030/2035/2040 t.o.v. 1990 en broeikasgasneutraliteit in 2050 niet volledig verenigbaar zijn met het 1,5°C-doel van het Akkoord van Parijs.

Het rapport analyseert wat de nationale doelen van Nederland zouden moeten zijn op basis van verschillende verdelingsprincipes voor het resterende CO₂-budget. Bij het verdelen van het resterende koolstofbudget om de opwarming te beperken tot 1,5°C zou op basis van het huidige bevolkingsaandeel de CO₂-uitstoot rond 2030 netto nul moeten bereiken en de totale uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 94% moeten zijn gedaald ten opzichte van 1990. Als wordt uitgegaan van het huidige aandeel in de mondiale uitstoot van broeikasgassen zouden de CO₂-uitstoot rond 2037 netto nul moeten zijn en de totale uitstoot van broeikasgassen met 64% in 2030 ten opzichte van 1990 moeten zijn verminderd. Reductie naar rato van uitstoot negeert volgens NCI echter het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en capaciteiten in het Klimaatverdrag (UNFCCC). Voor een eerlijk aandeel van Nederland, wat rekening houdt met historische emissies en mogelijkheden om te mitigeren zou de emissieruimte van Nederland voor 2030 negatief zijn en in de toekomst ook negatief moeten blijven.

¹ Hanna Fekete, Niklas Höhne, Sybrig Smit (2022): What is a fair emissions budget for the Netherlands? - How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target, New Climate Institute, augustus 2022.

Het kabinet onderschrijft de bevinding van de NCI dat er meer inspanningen nodig zijn om de mondiale uitstoot van CO₂ in rap tempo te reduceren en dat ontwikkelde landen hierbij het voortouw dienen te nemen. Dit volgt ook uit het klimaatverdrag uit 1992 en het Akkoord van Parijs. Mede door de inspanningen van Nederland heeft de Europese Unie, en daarmee Nederland, hier eerder invulling aan gegeven met het Kyoto Protocol en doet dat nu met haar reductiedoel van 55% reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het doel van dit kabinet om de nationale uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 procent en zo mogelijk 60% in 2030 te reduceren ten opzichte van 1990 ligt significant hoger dan de wereldwijde reductie van broeikasgassen in IPCC scenario's voor beperking van de mondiale opwarming tot 1.5°C aan het eind van deze eeuw. Volgens die scenario's is hiervoor in 2030 een reductie nodig van alle broeikasgassen samen van ongeveer 43% ten opzichte van 2019. Dit komt overeen met 37% reductie t.o.v. 2010 en ca. 18% reductie t.o.v. 1990. Hetzelfde geldt voor het nationale en Europese doel om netto nul uitstoot van broeikasgassen in 2050 te bereiken. Volgens de IPCC scenario's dienen voor het 1.5°C-doel de mondiale CO₂-emissies rond 2050 een netto nul niveau te bereiken, maar geldt voor alle broeikassen dat rond 2050 een reductie van 84% t.o.v. 2019 nodig is, wat neer komt op ca. 76% t.o.v. 1990 (Zie IPCC AR6 WGIII, SPM, tabel SPM.1). Het doel van de EU en Nederland om in 2050 netto nul uitstoot van broeikasgassen te bereiken, oftewel 100% reductie, gaat dus verder dan wat het IPCC aangeeft dat wereldgemiddeld nodig is. Daarmee zijn de Nederlandse en EU-klimaatdoelen voor 2030 en 2050 in lijn met de afspraak dat ontwikkelde landen, waaronder Nederland en de EU, het voortouw nemen bij de bestrijding van klimaatverandering.

R.A.A. Jetten
Minister voor Klimaat en Energie

2022Z15921

1

Bent u bekend met nieuwe rapport van NewClimate Institute (NCI) 'What is a fair emissions budget for The Netherlands? How The Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target'?

Antwoord

Ja.

2

Onderschrijft u de conclusie van dit rapport dat een eerlijk klimaatdoel (fair share) voor Nederland nul uitstoot in 2030 (of zelfs negatief) is? Zo ja, welke gevolgen geeft u aan dit rapport? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee. Volgens het kabinet zijn de aangescherpte Nederlandse klimaatdoelen voor 2030 (ten minste 55% en streven naar 60%-reductie) en 2050 (klimaatneutraal oftewel netto-nul-broeikasemissies) op basis van het IPCC in lijn met het 1,5 gradendoel van het Akkoord van Parijs. Dit wordt ook ondersteund door het PBL.

Er is geen objectieve basis voor een eerlijke verdeling van de mondiale emissiereductieopgave. Wel klopt het dat volgens het klimaatverdrag uit 1992 en het Akkoord van Parijs de ontwikkelde landen het voortouw dienen te nemen. Dat hebben ze met het Kyoto protocol gedaan en doet de EU nu met haar reductiedoel van 55%-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het doel om de nationale uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 procent en zo mogelijk 60% in 2030 te reduceren ten opzichte van 1990 ligt significant hoger dan de wereldwijde reductie van broeikasgassen in IPCC-scenario's voor beperking van de mondiale opwarming tot 1.5°C aan het eind van deze eeuw. Volgens die scenario's is hiervoor in 2030 een reductie nodig van alle broeikasgassen samen van ongeveer 43% ten opzichte van 2019. Dit komt overeen met 37%-reductie t.o.v. 2010 en ca. 18%-reductie t.o.v. 1990.

Hetzelfde geldt voor het nationale en Europese doel om netto nul uitstoot van broeikasgassen in 2050 te bereiken. Volgens de IPCC-scenario's dienen voor het 1.5°C-doel de mondiale CO₂-emissies rond 2050 een netto nul niveau te bereiken, maar geldt voor alle broeikasgassen dat rond 2050 een reductie van 84% t.o.v. 2019 nodig is, wat neer komt op ca. 76% t.o.v. 1990 (Zie IPCC AR6 WGIII, SPM, tabel SPM.1). Het doel van de EU en Nederland om in 2050 netto nul uitstoot van broeikasgassen te bereiken, oftewel 100% reductie, gaat dus aanzienlijk verder dan wat het IPCC aangeeft dat wereldgemiddeld nodig is. Daarmee zijn de Nederlandse en EU-klimaatdoelen voor 2030 en 2050 ook in lijn met de afspraak dat ontwikkelde landen, waaronder Nederland en de EU, het voortouw nemen bij de bestrijding van klimaatverandering.

3

Onderschrijft u de methode waarlangs de conclusies van dit rapport zijn opgesteld? Zo nee, waar zit/zitten volgens u de zwakheden of fouten?

Antwoord

Nee. Ik zie de volgende aandachtspunten bij de methode die in het rapport is gehanteerd.

Het NCI gaat uit van het koolstofbudget dat resteert om met 67% zekerheid de mondiale temperatuurstijging tot 1,5 graden te beperken zonder overschrijding van de 1,5 graden. De haalbaarheid daarvan wordt niet met scenario-analyses onderbouwd. Het IPCC beschrijft in haar laagste scenariocategorie (C) scenario's met geen of zeer beperkte overschrijding van de 1,5 graden (C1) en scenario's met meer overschrijding waar ingezet wordt op netto negatieve emissies die de mondiale temperatuurstijging terug brengen tot 1,5 graden later in de eeuw (C2). Daarbij gaat het om scenario's die uitgaan van 50% zekerheid dat het 1,5 gradendoel wordt bereikt. De analyse van scenario's voor 1,5 graden in IPCC's laatste assessment maakt duidelijk dat zelfs bij 50% zekerheid het zeer moeilijk is om overschrijding van de 1,5 graden nog te vermijden gezien de extreem snelle mondiale emissiereducties die dat zou vergen. Als wordt uitgegaan van de C1-categorie van IPCC dan zijn de mondiale CO₂-emissies rond 2050 netto-nul en niet in 2037 zoals in de NCI-analyse.

In de berekening van het Nederlandse koolstofbudget neemt het NCI-rapport aan dat in Nederland geen netto negatieve emissies door CO₂-vastlegging mogelijk zijn. Daarbij kijkt het alleen naar vastlegging in landgebruik en het gebruik van biomassa in combinatie met CCS en niet naar andere technieken zoals direct air capture (DAC). Ook wordt er niet gekeken naar mogelijkheden voor internationale samenwerking. Op basis daarvan wordt het Nederlandse koolstofbudget extra beperkt.

4

Staat u nog achter de ambitie van het kabinet om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graad en de biodiversiteit te versterken? Zo nee, hoe is dat veranderd?

Antwoord

Ja.

5

Erkent u dat de huidige Nederlandse klimaatdoelen aantoonbaar niet in lijn zijn met belangrijke onderdelen van het Parijsakkoord? Zo nee, op welke manier onderbouwt u dat?

Antwoord

Nee, zie het antwoord op vraag 2

6

Erkent u dat de uitgangspunten van dit rapport dezelfde zijn als die van het kabinet, namelijk het onderschrijven van het Klimaatakkoord van Parijs? Zo nee, waar zit het verschil in de uitgangspunten?

Antwoord

Nee, zie het antwoord op vraag 3.

7

Wat is uw reactie op de conclusie van NCI: "For contributing its full fair share, the Netherlands' emissions allocations need to be below zero in 2030 already and need to remain there going forward"?

Antwoord

Zoals in mijn antwoord op vraag 3 is aangegeven dienen de mondiale CO₂-emissies rond 2050 netto-nul te zijn als wordt uitgegaan van de C1-categorie van IPCC.

8

Klopt het dat dit rapport en het rapport van de Finse Klimaatraad over klimaatneutraliteit vergelijkbare uitgangspunten hanteren met betrekking tot het CO₂-budget? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Er zijn overeenkomsten maar ook verschillen tussen dit rapport en het rapport van de Finse Klimaatraad over klimaatneutraliteit. De beide rapporten gaan op basis van het IPCC speciale rapport over 1,5 graden uit 2018 uit van een resterend CO₂-budget van 400Gton om de opwarming met 67% kans te beperken tot 1.5 graden en veronderstellen geen scenario's met tijdelijke overschrijding van de 1,5 graden. Beide rapporten nemen ook landgebruik CO₂ en niet-CO₂-emissies mee in hun berekeningen, maar het is niet duidelijk in hoeverre de methoden daarvoor verschillen. Beide rapporten gebruiken verschillende verdelingsprincipes voor het berekenen wanneer nationale emissies netto nu moeten zijn.

9

Erkent u de conclusie van NCI: "The government's proposed target pathway of reducing emissions by 55%, 70% and 80% in 2030, 2035 and 2040, and achieve climate neutrality in 2050 exceeds the Netherlands' fair share budget by about 2400 MtCO₂e, or 14 times current annual emission levels."? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, zie het antwoord op vraag 3 en 4. Voorts wil ik erop wijzen dat de huidige reductiedoelstellingen van het kabinet volgens het PBL al grenzen aan wat uitvoerbaar is.

10

Bent u bereid om de Nederlandse klimaatdoelen aan te scherpen middels een rechtvaardig koolstofbudget dat volledig in lijn is met het Parijsakkoord? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, de huidige klimaatdoelen zijn volgens het kabinet en PBL in lijn met Akkoord van Parijs.

11

Deelt u de conclusie dat de verschillende koolstofbudgetruimtes, en dus de tijd die nog rest gegeven de budgetruimtes, de ruimte bepalen waarbinnen de politiek heeft te handelen (mede gegeven ook de internationaalrechtelijke verdragen)? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Onder klimaatwetenschappers is het inderdaad zeer gebruikelijk om de klimaatopgave te vertalen in de beschikbare koolstofbudgetruimte. Die koolstofbudgetruimte wordt mede bepaald door de mogelijkheden van het gebruiken van negatieve emissies.

12

Wat is uw reactie op de stelling: "The Netherlands' so far have not argued why their proposed target is a fair contribution or takes up a fair share of the remaining carbon budget"? Kunt u alsnog onderbouwen waarom de huidige Nederlandse klimaatdoelen voldoen aan een minimale interpretatie van fair share?

Antwoord

Onder het Akkoord van Parijs heeft niet Nederland, maar de EU zich aan een Nationally Determined Contribution gecommitteerd en wordt door de EU mede namens Nederland beargumenteerd waarom de EU-bijdrage in lijn is met de afgesproken klimaatdoelstellingen en een eerlijke en ambitieuze bijdrage daaraan vormt. Daarnaast, zoals aangekondigd in het ontwerp-beleidsprogramma Klimaat, wil het kabinet met het klimaatbeleid programmeren op 60%-reductie, zodat 55% in 2030 met grote waarschijnlijkheid wordt gehaald.

13

Deelt u de mening dat het 14 keer opgebruiken van het fair share koolstofbudget zeer onrechtvaardig is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee. Zie het antwoord op vraag 2 en 3 waarin ik aangeef dat ik de manier waarop het rapport het fair share voor Nederland bepaalt niet onderschrijf.

14

Onderschrijft u het gegeven dat het sneller opmaken van het fair share CO₂-budget de overlevingskansen van volgende generaties, zowel in Nederland als daarbuiten, aanzienlijk verkleint? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het opmaken van de koolstofbudgetruimte beperkt inderdaad de overlevingskansen van volgende generaties. In het antwoord op vraag 2 en 3 heb ik echter aangegeven dat ik de manier waarop het rapport het fair share voor Nederland bepaalt niet onderschrijf.

15

Erkent u dat er nog steeds exportkredietverzekeringen worden verstrekt door de Nederlandse overheid voor grote fossiele brandstofprojecten in ontwikkelingslanden, en dat er nog steeds jaarlijks miljarden liters vieze brandstoffen vanuit de Nederlandse havens naar ontwikkelingslanden worden verscheept?

Antwoord

Tijdens de COP26-conferentie heeft Nederland de verklaring ondertekend voor het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie ('de COP26-verklaring'). De COP26-verklaring biedt, onder erkenning van de bevindingen van de IPCC en IEA's net zero-analyse, richting voor nieuw beleid (beëindiging nieuwe directe overheidssteun aan de internationale *unabated* fossiele energiesector voor 1 januari 2023). Het kabinet heeft op 8 november 2021 aangegeven in overleg met stakeholders te werken aan een zorgvuldige implementatie met behoud van kennis en banen, in het bijzonder voor de exportkredietverzekering. Op 7 april en 7 juli jl. zijn brieven aan uw Kamer gestuurd, waarin de voortgang, het verdere proces en het internationale speelveld beschreven werd. Het kabinet streeft ernaar om tijdig voor COP27 een meer gedetailleerde invulling van het beleid aan uw Kamer te versturen.

16

Op welke manieren zorgt Nederland nog meer voor een toename van CO₂-uitstoot in ontwikkelingslanden? Graag een opsomming. Wanneer gaat u een eind maken aan deze schadelijke praktijken?

Antwoord

De binnenlandse productie en consumptie maken vaak onderdeel uit van ketens die de landsgrenzen overstijgen. In het ontwerp-Beleidsprogramma (Kamerstuk 32813, nr. 1049) geeft het kabinet aan dat er oog is voor de hele consumptie- en productieketen. De blik reikt daarmee verder dan Nederland. Het kabinet ziet ook een belangrijke inspanningsopgave om emissies in de keten te verminderen om een maximaal mondiaal klimaateffect te realiseren. Het is belangrijk dat er inzicht komt in ketenemissies, om het klimaateffect in de keten zo groot mogelijk te laten zijn en te kunnen meenemen in het instrumentarium. Dit vergt ook inzet op EU-niveau.

17

Kunt u aangeven wat wel nodig is om wel binnen de grenzen van het fair share koolstofbudget te blijven? Graag een toelichting.

Antwoord

Om binnen het mondiale koolstofbudget te blijven is het van belang dat Nederland invulling geeft aan de klimaatdoelen die zijn opgenomen in het Coalitieakkoord en daarnaast samen de Europese Unie ook op mondiaal niveau de benodigde inspanningen levert om tot de benodigde reductie van de uitstoot van broeikasgassen te komen.