

Vergaderjaar 2016–2017

34 589 (R2077)

Goedkeuring van de op 12 december 2015 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Trb. 2016, 94 en Trb. 2016, 162)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van de op 12 december 2015 tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Trb. 2016, 94) (hierna: de Overeenkomst). Ingevolge artikel 1 van het wetsvoorstel wordt de Overeenkomst goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk.

De Overeenkomst van Parijs is een verdrag binnen het kader van het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189; hierna te noemen het Raamverdrag).

De Overeenkomst beoogt, door de uitvoering van het Raamverdrag en de doelstelling ervan te verbeteren, de wereldwijde reactie op de dreiging van klimaatverandering te versterken in de context van duurzame ontwikkeling en inspanningen om armoede uit te bannen. Het Raamverdrag is goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk.¹ Het geldt alleen voor het Europese deel van Nederland.

In het navolgende komen de achtergrond van de Overeenkomst en het besluit waarbij de Overeenkomst is aangenomen door de partijen bij het Raamverdrag (paragraaf 2) aan de orde. Daarna wordt de inhoud van de Overeenkomst toegelicht (paragraaf 3). Vervolgens worden de verhouding tot de Europese Unie (EU), en de gevolgen die de Overeenkomst heeft voor de wet- en regelgeving in het Europese deel van Nederland (paragraaf 4) besproken. In paragraaf 5 volgt een artikelsgewijze toelichting van de Overeenkomst, waarna paragraaf 6 ingaat op de Koninkrijkspositie.

¹ Kamerstukken II 1992/93, 23 299 (R1479)

2. Achtergrondinformatie

2.1 Totstandkoming

Het uiteindelijke doel van het Raamverdrag is het bewerkstellen van een stabilisatie van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaat-systeem wordt voorkomen. Door verdragspartijen is hieraan een nadere invulling gegeven door het aannemen van het op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol (Trb. 1998, 170) en de op 8 december 2012 te Doha tot stand gekomen wijziging daarvan (Trb. 2013, 44). Het Kyoto Protocol bevat emissiereductie- of beperkingsverplichtingen voor verdragspartijen voor de periode 2008–2012. De wijziging van Doha bevat dergelijke verplichtingen voor 2012–2020.

De Overeenkomst vult het Raamverdrag aan. De Overeenkomst is bestemd om het Kyoto Protocol op te volgen en vervangt de bij dit Protocol gehanteerde benadering van een bijlage met individuele emissiebeperkings- of reductiedoelen per ontwikkeld land. De Overeenkomst kent geen beperkings- of reductiedoelen per land. Alle deelnemende landen – ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden – formuleren hun eigen reductiedoelen en leggen die vast in een nationaal bepaalde bijdrage, in het Engels *Nationally Determined Contribution/NDC* (hierna te noemen: NDC). Eventuele handhaving van de geformuleerde reductie- of beperkingsdoelen wordt op nationaal niveau geregeld. De Overeenkomst moet bijdragen aan de realisatie van de uiteindelijke doelstelling van het Raamverdrag.

De Overeenkomst is op de eerste officiële dag van ondertekening, 22 april 2016, ondertekend door 175 partijen bij het Raamverdrag, waarvan 55 op het niveau van staatshoofd of regeringsleider en 88 op ministerieel niveau. Dit is een unicum in internationale relaties en onderstreept de politieke bereidheid en de ambitie van landen om de mondiale klimaatproblematiek aan te pakken. Ook het Koninkrijk der Nederlanden heeft op 22 april 2016 de Overeenkomst ondertekend, evenals de EU en de overige lidstaten.

2.2 Achtergrond

In december 2011 besloot de Zeventiende Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag in Durban, Zuid-Afrika, tot de oprichting van een *ad hoc* werkgroep, genaamd *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (hierna te noemen: ADP). De werkgroep had het mandaat een «protocol, een ander juridisch instrument of een andere overeengekomen uitkomst met rechtskracht onder het Raamverdrag dat van toepassing is op alle partijen bij het Raamverdrag te ontwikkelen, uiterlijk aan te nemen door de Eenentwintigste Conferentie van Partijen in 2015 met het oog op inwerkingtreding in 2020.

In november 2013 legde de Negentiende Conferentie van Partijen in Warschau, Polen, de basis voor een nieuw akkoord met de afspraak dat alle landen hun bijdragen aan de mondiale emissiereductie na 2020 zouden formuleren. Alle landen werd gevraagd om ruim voor de Eenentwintigste Conferentie van Partijen in Parijs (30 november – 12 december 2015), en ontwikkelde landen in het eerste kwartaal van 2015, hun zogenaamde Voorgenomen Nationaal Bepaalde Bijdrage, in het Engels *Intended Nationally Determined Contribution/INDC* (hierna te noemen: INDC), in te dienen. Ten tijde van het begin van Eenentwintigste Conferentie van Partijen hadden 185 van de 197 partijen bij het Raamverdrag dat ook daadwerkelijk gedaan.

De EU en haar 28 lidstaten hebben gezamenlijk één INDC ingediend, met daarin de door de Europese Raad van oktober 2014 overeengekomen broeikasgasreductiedoelstelling van ten minste 40% in 2030 ten opzichte van het basisjaar 1990.²

Op 12 december 2015 hebben alle partijen (196 staten en de EU) bij het Raamverdrag, in Parijs ingestemd met een universeel, juridisch bindend klimaatakkoord. De Overeenkomst van Parijs treedt in werking na ratificatie door ten minste 55 landen, die gezamenlijk ten minste 55% van de mondiale broeikasgasuitstoot vertegenwoordigen. Nederland heeft in de aanloop naar de Eenentwintigste Conferentie van Partijen actief bijgedragen aan de totstandkoming van de Overeenkomst op basis van haar visie op een mondiaal klimaatakkoord.³

2.3 Besluit 1/CP.21

De Overeenkomst van Parijs is aangenomen als een bijlage bij een besluit van de Eenentwintigste Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag (Besluit 1/CP.21).⁴ In dat besluit is ook de specificatie van verdere details en werkprogramma's van de Overeenkomst te vinden. Het besluit bevat onder meer afspraken voorafgaand aan inwerkingtreding van de Overeenkomst en details die niet passen in een duurzaam en juridisch bindend instrument, omdat zij bijvoorbeeld te technisch of veelvuldig aan veranderingen onderhevig kunnen zijn. Het besluit vervult een belangrijke rol bij de verdere uitwerking en implementatie van de Overeenkomst. Het besluit is aangenomen door de Conferentie van de Partijen binnen het kader van het Raamverdrag en behoeft daarom geen parlementaire goedkeuring. Het besluit is essentieel voor een goed begrip van de uitvoering van de Overeenkomst, daarom zal hieronder kort nader op het besluit worden ingegaan.

Besluit 1/CP.21 kent een preambule en zes thematische hoofdstukken. In de preambule wordt ingegaan op de politieke en juridische overwegingen die aan het besluit en de aanneming van de Overeenkomst van Parijs ten grondslag liggen. Hoofdstuk I (paragrafen 1 tot en met 11) betreft de totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs. In paragraaf 7 wordt een nieuwe *ad hoc* werkgroep in het leven geroepen, de *Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement* (hierna te noemen: APA). De APA heeft een tweeledige taak (paragraaf 8), te weten, het voorbereiden van de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Parijs en het voorbereiden van de eerste zitting van de Conferentie van de Partijen, die als vergadering van de Partijen bij de Overeenkomst van Parijs fungeert (hierna te noemen Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst).

Hoofdstuk II (paragrafen 12 tot en met 21) heeft de voorgenomen nationaal bepaalde bijdragen tot onderwerp, de INDC's. Van belang is paragraaf 17 waarin geconstateerd wordt dat uit de informatie in de INDC's blijkt dat de totale geschatte broeikasgasemissiereductie in 2025 en 2030 niet toereikend genoeg zal zijn om de stijging van gemiddelde mondiale temperatuur te beperken tot 2°C boven het pre-industrieel niveau (2% doelstelling) en dat een veel grotere inspanning vereist is om de gemiddelde mondiale temperatuur ruim beneden 2°C boven het pre-industrieel niveau te houden en om de temperatuurstijging tot 1.5°C boven pre-industrieel niveau te beperken. In paragraaf 20 is besloten tot het bijeenroepen in 2018 van een faciliterende dialoog («facilitative dialogue») om de inspanningen te inventariseren van de partijen gericht

² EUCO 169/14, 23 en 24 oktober 2014.

³ Kamerstukken II 2012/13, 30 495, nr. 16.

⁴ Trb. 2016,127.

op het behalen van de langetermijndoelstelling vervat in artikel 4, eerste lid, van de Overeenkomst en om input te leveren voor de voorbereiding van de NDC'S overeenkomstig artikel 4, lid 8, van de Overeenkomst.

In hoofdstuk III (paragrafen 22 tot en met 105) staan de bepalingen gericht op de uitvoering van de Overeenkomst. In dit hoofdstuk zijn voor alle in de Overeenkomst opgenomen thematische onderwerpen – mitigatie, adaptatie, verlies en schade, financiering, ontwikkeling en overdracht van technologie, capaciteitsopbouw, transparantie van maatregelen en ondersteuning, algemene inventarisatie en vergemakkelijken van implementatie en naleving – procedures, technische regels en richtsnoeren vastgesteld die nodig zijn voor de nadere uitwerking van de Overeenkomst. In paragraaf 22 worden partijen opgeroepen hun eerste NDC niet later dan op het moment van ratificatie in te dienen. Partijen, zoals de EU en de lidstaten, die reeds een INDC hebben ingediend, kunnen deze aanmerken als hun eerste NDC tenzij de betrokken partij daar anders over beslist. Paragraaf 23 gaat in op NDC's met een looptijd tot 2025 (deze worden vijfjarige NDC's genoemd, omdat wordt gerekend vanaf een uiterlijke inwerkingtreding van de Overeenkomst in 2020) en paragraaf 24 op NDC's met een looptijd tot 2030 (tienjarige NDC's). De EU en haar lidstaten wordt verzocht, overeenkomstig paragraaf 24, uiterlijk in 2020 hun bijdrage te melden of aan te passen. Deze bijdragen moeten vervolgens om de vijf jaar worden herzien. De EU en haar lidstaten hebben een INDC ingediend voor de periode tot 2030. Over de periode na 2030 zullen te zijner tijd nieuwe afspraken gemaakt worden.

Paragraaf 52 en verder betreffen afspraken over klimaatfinanciering. Partijen hebben afgesproken dat ontwikkelde landen door zullen gaan met het gezamenlijk mobiliseren van klimaatfinanciering. Vóór 2025 moet de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst, uitgaande van de eerder afgesproken USD 100 miljard als basis, een nieuw kwantitatief doel voor klimaatfinanciering hebben vastgesteld. Bij de vaststelling van dit nieuwe doel moet rekening worden gehouden met de behoeften en prioriteiten van ontwikkelingslanden.

De ADP had naast het ontwikkelen van een nieuw klimaatverdrag ook de taak om afspraken te maken om het ambitieniveau tot 2020 te verhogen. In Hoofdstuk IV (paragrafen 106 tot en met 133) staan de afspraken vermeld om een zo hoog mogelijke mitigatie-inspanning in de periode tot 2020 te verwezenlijken. De afspraken houden onder meer in het ratificeren van de wijziging van Doha, het vrijwillig annuleren van emissierechten en het beschikbaar stellen van noodzakelijke en adequate financiering en technologie. Ook worden ontwikkelde landen opgeroepen om hun financiële bijdrage te verhogen en een routekaart te ontwikkelen gericht op het behalen van de doelstelling om in 2020 per jaar USD 100 miljard te mobiliseren, waarbij wordt opgeroepen om de hoeveelheid klimaatfinanciering voor activiteiten voor het aanpassen aan klimaatverandering te verhogen.

Hoofdstuk V (paragrafen 134 tot en met 137) gaat in op de rol van niet-statelijke actoren bij de aanpak van klimaatverandering. Nederland heeft zowel binnen de EU als tijdens de internationale onderhandeling sterk ingezet op het geven van een podium aan niet-statelijke actoren bij de onderhandelingen en op het versterken van hun rol bij de aanpak van klimaatverandering en het behalen van de 2°C-doelstelling. Dit is ook in overeenstemming met de relevante bepalingen van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).

Hoofdstuk VI (paragrafen 138 tot en met 140) bevat standaardbepalingen, waarbij wordt ingegaan op de budgettaire en administratieve gevolgen van het Besluit voor het secretariaat van het Raamwerkverdrag, het UNFCC secretariaat. Partijen worden opgeroepen om door middel van vrijwillige financiële bijdragen een tijdige implementatie van de Overeenkomst mogelijk te maken.

Voorlopige toepassing

Paragraaf 5 van Besluit 1/CP.21 voorziet in de mogelijkheid dat partijen in afwachting van inwerkingtreding de bepalingen van de Overeenkomst voorlopig toepassen. Mede dankzij ratificatie door de EU en een aantal lidstaten op 5 oktober 2016, zal de Overeenkomst op 4 november 2016 in werking treden. Voorlopige toepassing is dan niet meer aan de orde.

3. Inhoud van de Overeenkomst van Parijs

De Overeenkomst omvat de traditionele thema's van het Raamverdrag: mitigatie, adaptatie, financiering, technologieontwikkeling en -overdracht, capaciteitsopbouw en rapportage en accounting. Daarnaast wordt verlies en schade als gevolg van klimaatverandering geadresseerd in een afzonderlijk artikel.

Alle landen verplichten zich in de Overeenkomst tot het nemen van maatregelen om hun broeikasgasuitstoot te beperken (mitigatie), op een manier die hun hoogst mogelijke ambitie weerspiegelt. Ook committeren landen zich aan verdere actie op het gebied van het aanpassen aan klimaatverandering en het vergroten van de klimaatbestendigheid (adaptatie).

De Overeenkomst voorziet in een eigentijdse vorm van differentiatie tussen landen die alle landen in staat stelt om – rekening houdend met nationale omstandigheden – bij te dragen aan de benodigde emissiereductie. Vrijwel alle landen hebben een voorgenomen bijdrage voor de reductie of beperking van broeikasgassen op tafel gelegd. Dat is cruciaal op weg naar een gelijk speelveld waarin alle landen bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering, met als doel de gemiddelde mondiale opwarming te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met het streven deze tot anderhalve graad te beperken. Het is daarnaast een toekomstbestendige overeenkomst, omdat die voorziet in een periodieke evaluatie van de toereikendheid van de afspraken voor het bereiken van de lange termijn doelen en opwaartse bijstelling van de nationale bijdragen. Daarmee biedt de Overeenkomst tevens investeringszekerheid aan bedrijven. De transparantie over klimaatmaatregelen van alle landen zal met de verdere uitwerking van de bepalingen in de Overeenkomst versterkt worden.

De Overeenkomst erkent dat ontwikkelingslanden, met name de minst ontwikkelde en meest kwetsbare landen, ondersteuning nodig hebben bij hun inspanningen. Ontwikkelde landen worden opgeroepen daarbij de leiding te blijven nemen, maar ook andere – niet traditionele – donoren worden opgeroepen een bijdrage te leveren. Ook wordt middels de Overeenkomst erkend dat de private sector een belangrijke rol speelt bij de verdere implementatie van de overeenkomst.

Hiermee is een stevige basis gelegd voor effectieve mondiale klimaatactie in de komende decennia door alle landen gezamenlijk, waarmee we onze samenleving in de 21^e eeuw toekomstbestendig maken. De Overeenkomst geeft bovendien een sterk signaal af richting bedrijven, burgers en

maatschappelijke organisaties en biedt belangrijke kansen voor innovatie en groene groei.

De Overeenkomst van Parijs is een verdrag en is juridisch bindend tussen partijen. De Overeenkomst kent dan ook, analoog aan het VN Raamverdrag en het Kyoto Protocol, de mogelijkheden van geschillenbeslechting of arbitrage indien twee of meer partijen een verschil van mening hebben over de uitleg of toepassing van de Overeenkomst. Om een brede participatie mogelijk te maken is niet – zoals bij het Kyoto Protocol – gekozen voor een mechanisme dat naast het faciliteren van de naleving ook gericht is op het afdwingen van de naleving («enforcement»). De Overeenkomst stelt een mechanisme in dat zich alleen richt op het faciliteren van de naleving.

De Overeenkomst verplicht partijen tot het nemen van maatregelen die de klimaatverandering adresseren, en bevat naar de mening van de regering dan ook geen een ieder verbindende bepalingen.

Het uiteindelijk behalen van de doelen zoals in artikel 2 van de Overeenkomst geformuleerd, vraagt van alle partijen bij de Overeenkomstovereenkomst forse inspanningen op de lange termijn. Zo ook van Nederland en de andere landen binnen het Koninkrijk, voor zover medegelding is gewenst. Nederland bereidt zich daar op voor via het opstellen van een Energieagenda (horizon 2050) en het in 2019 in EU kader in te dienen nationaal klimaat- en energieplan voor 2030 (horizon 2050) waarin ook aandacht moet zijn voor de langere termijn opgave (2050). Voor zover er in de Overeenkomst van Parijs verplichtingen voor het Koninkrijk gelden die niet door middel van Europese regelgeving en beleidsafspraken geregeld kunnen worden, zullen die verplichtingen hoofdzakelijk ten laste van Europees Nederland komen. Hierbij valt te denken aan zaken als klimaatfinanciering, overdracht van technologie aan ontwikkelingslanden en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden.

4. Gevolgen van de Overeenkomst van Parijs voor wet- en regelgeving in Nederland en de verhouding met de Europese Unie

4.1 Het Europese deel van Nederland en de verhouding met de Europese regelgeving

Klimaatverandering (milieu) valt onder de gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder e, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Op grond van artikel 191 VWEU draagt het milieubeleid van de EU bij aan de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

De Overeenkomst van Parijs is een gemengde overeenkomst (d.w.z. een internationale overeenkomst die bevoegdheden van de Unie en de lidstaten bestrijkt). De Unie en de lidstaten zijn gezamenlijk bevoegd om extern op te treden. Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie dat in gevallen van een gemengde overeenkomst moet worden gezorgd voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering (implementatie) van de internationale afspraken. Nederland zal, als onderdeel van de EU, voldoen aan de emissiereductieverplichtingen van de Overeenkomst van Parijs. Dit gebeurde ook bij het Kyoto Protocol en is mogelijk op grond van artikel 4, zestiende lid, van de Overeenkomst. De lastenverdeling per lidstaat, inclusief het Nederlandse aandeel, zal in EU-verband worden bepaald.

De EU heeft, zoals is opgemerkt onder paragraaf 2.2, al een INDC bekendgemaakt. Deze INDC is gebaseerd op de besluitvorming die in de Europese Raad van oktober 2014 plaatsvond over het 2030 EU klimaat- en energieraamwerk. Daarbij heeft ook besluitvorming plaatsgevonden over de architectuur van de EU klimaatregelgeving voor de periode 2021–2030. Het overkoepelende EU interne doel van ten minste 40% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van het basisjaar 1990 wordt deels gehaald middels het EU emissiehandelssysteem (hierna te noemen EU ETS) waaronder met name de energie-intensieve sectoren vallen. De Europese Raad heeft besloten dat het EU ETS wordt hervormd, zodanig dat de sectoren die onder het systeem vallen collectief en Europabreed in 2030 hun uitstoot van broeikasgassen met 43% hebben gereduceerd ten opzichte van 2005. Dit wordt gerealiseerd door het aantal uitstootrechten dat jaarlijks vrijkomt in het EU ETS terug te dringen. Op 15 juli 2015 publiceerde de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn inzake de herziening van het EU ETS, in lijn met de besluiten van de Europese Raad.⁵ Op dit moment vinden de onderhandelingen hierover plaats binnen en tussen de Europese instellingen.

Voor de sectoren die niet onder het EU ETS vallen wordt de opgave over de lidstaten verdeeld. De Europese Raad van 24 oktober 2014 heeft richtinggevende uitspraken gedaan over hoe deze verdeling wordt bepaald en welke voorwaarden van toepassing zijn op lidstaten bij het voldoen aan hun nationaal doel. Hierbij heeft de Europese Raad bepaald dat de nationale inspanningen gezamenlijk moeten optellen tot een reductie van 30% in de broeikasgasuitstoot van die sectoren die niet onder het EU ETS vallen, ten opzichte van het basisjaar 2005. Op 20 juli 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een verordening waarmee de klimaatinspanningen over de lidstaten worden verdeeld, in lijn met de besluiten van de Europese Raad, gepubliceerd.⁶ Op basis van dit voorstel zal de Nederlandse overheid gehouden zijn om in de sectoren die niet onder de emissiehandel vallen 36% broeikasgasreductie te realiseren in 2030 ten opzichte van 2005. In hetzelfde pakket bracht de Commissie een voorstel uit voor een verordening waarmee de landgebruiksector wordt geïntegreerd in het EU klimaatbeleid. Over deze voorstellen vinden de komende periode onderhandelingen plaats tussen de Europese instellingen. Na afronding van deze onderhandelingen zal nationale besluitvorming volgen over de te nemen maatregelen.

Het pakket aan wetgeving dat de EU nu uitwerkt ter implementatie van de INDC vindt zijn basis in besluiten van de Europese Raad van 23 en 24 oktober 2014, die zijn genomen voordat de Overeenkomst van Parijs tot stand kwam. De Overeenkomst van Parijs bevat onder andere een dynamisch mechanisme waarmee om de vijf jaar de ambitie van partijen kan worden opgehoogd. De huidige EU-wetgeving strekt zich uit over een periode van tien jaar. Het vijfjaarlijkse ambitiemechanisme van de Overeenkomst van Parijs vergt dat in het EU 2030 klimaat- en energieraamwerk voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd zodat bij ophoging van de EU inspanning in het kader van de mondiale klimaatonderhandelingen de EU wetgeving hiermee in lijn kan worden gebracht. De gevolgen van een eventuele uittreding van het Verenigd Koninkrijk zijn vooralsnog ook een onbekende factor. Een eventuele uittreding van het VK uit de EU staat los van de ratificatie van de Overeenkomst van Parijs. De EU zal immers nog steeds de Overeenkomst willen uitvoeren. Op dit moment geldt onverminderd dat het VK deel uitmaakt van de EU-doelstelling van ten minste 40% reductie in 2030 ten opzichte van het basisjaar 1990. Het

⁵ EUCO 169/14, 23 en 24 oktober 2014

⁶ COM (2016) 482 final

voorstel van de Europese Commissie voor de lastenverdeling in de non-ETS sector gaat ook uit van de huidige situatie.

Gelet op het voorgaande noodzaakt de Overeenkomst van Parijs op dit moment niet tot aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving. De Europese regelgeving waarover nu onderhandelingen plaatsvinden, leidt hier mogelijk wel toe. Nationale besluitvorming hierover zal plaatsvinden nadat de Europese regelgeving tot stand is gekomen.

4.2 Het Caribische deel van Nederland

Medegelding van de Overeenkomst van Parijs voor het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) vereist medegelding van het Raamverdrag voor het Caribische deel van Nederland; dit is nu nog niet het geval. Met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal in het kader van een eventuele aanvaarding van de Overeenkomst van Parijs voor het Caribische deel overleg gevoerd worden over de wijze waarop zij een (aanvullende) bijdrage kunnen leveren aan het verwezenlijken van het algemene doel en de lange termijn temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst. Daarbij kan gekeken worden naar het vergroten van het adaptief vermogen van de eilanden, het versterken van hun weerbaarheid tegen (de effecten van) klimaatverandering, hun mitigatieplannen, de noodzakelijke wet- en regelgeving en de financiering van het gehele pakket. Zodra de voorbereiding van de daarvoor benodigde uitvoeringswetgeving is afgerond kan de Overeenkomst dan ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan gelden. In het kader hiervan zal dan ook de noodzakelijke medegelding van het Raamverdrag voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba meegenomen worden.

5. Artikelsgewijze toelichting

De Overeenkomst van Parijs bestaat uit een preambule en 29 artikelen.

In de preambule worden onder andere de specifieke omstandigheden van ontwikkelingslanden, met name die landen die het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, erkend; worden partijen opgeroepen bij het adresseren van klimaatverandering rekening te houden met onder andere (mensen)rechten van diverse groepen in de mondiale samenleving en gendergelijkheid; en wordt het belang van het betrekken van alle overheidslagen en diverse actoren alsmede de belangrijke rol van duurzame manieren van leven en duurzame consumptie- en productiepatronen bij het adresseren van klimaatverandering erkend.

Artikel 1

Dit artikel bevat de begripsomschrijvingen, die in de Overeenkomst gebruikt worden. Hiervoor wordt terugverwezen naar het Raamverdrag. De begripsomschrijvingen van artikel 1 van het Raamverdrag zijn van overeenkomstige toepassing op de Overeenkomst van Parijs. Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat in de Overeenkomst met «Verdrag» wordt bedoeld: «het Raamverdrag», met «Conferentie van de Partijen»: de «Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag» en met «partij» wordt bedoeld: «een partij bij de Overeenkomst van Parijs».

Artikel 2

Artikel 2 bevat het doel van de Overeenkomst: het versterken van het mondiale antwoord op de dreiging van klimaatverandering in de context van duurzame ontwikkeling en inspanningen om armoede te bestrijden,

via het versterken van de uitvoering van het Raamverdrag en zijn doel. Dit doel moet worden bereikt door:

- (a) de stijging van de gemiddelde mondiale temperatuur ruim beneden 2°C boven het pre-industriële niveau te houden en inspanningen te blijven verrichten om de temperatuurstijging tot 1.5°C boven pre-industrieel niveau te beperken;
- (b) het vermogen voor het aanpassen aan klimaatverandering te vergroten en klimaatverandering en broeikasarme ontwikkelingklimaatbestendigheid en broeikasarme ontwikkeling te stimuleren, op een wijze die voedselproductie niet in gevaar brengt;
- (c) financieringsstromen zodanig te veranderen dat zij in lijn zijn met een pad naar lage broeikasgasemissies en klimaatbestendige ontwikkeling.

Op basis van het tweede lid zal de Overeenkomst uitgevoerd moeten worden in lijn met het Verdragsprincipe van «*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*» («gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden») met daarbij de nieuwe toevoeging «in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden». Dit biedt ruimte voor een bredere spreiding van verantwoordelijkheden dan eerder, met de in bijlagen bij het Raamverdrag vastgelegde strikte scheiding tussen ontwikkelde- en ontwikkelingslanden, mogelijk was.

Artikel 3

Artikel 3 dient als een paraplu voor de artikelen die volgen en bevestigt de universele werking van de Overeenkomst waarbij alle partijen ambitieuze inspanningen moeten leveren. Het schrijft voor dat de individuele inspanningen van partijen in de loop van de tijd ambitieuzer moeten worden en erkent dat ontwikkelingslanden steun zullen moeten krijgen bij de implementatie van de Overeenkomst.

Artikel 4

Artikel 4 werkt nader uit hoe partijen het doel van artikel 2 kunnen bereiken; dit moeten ze doen door zo snel mogelijk een piek in de wereldemissies te bereiken en daarna snel te reduceren. Het instrument hierbij is de NDC. Het tweede lid schrijft voor dat partijen hun (openvolgende) NDC's moeten voorbereiden, communiceren en handhaven en daartoe nationale emissiereductiemaatregelen moeten nemen. De NDC's vormen de basis van de klimaatacties van de partijen richting het behalen van de lange termijn klimaatdoelstelling en worden opgenomen in een openbaar register dat, op basis van het twaalfde lid, door het secretariaat van de Overeenkomst wordt bijgehouden.

Het derde lid bepaalt dat elke openvolgende NDC een grotere bijdrage moet inhouden dan de vorige. Daarbij moet opnieuw rekening gehouden worden met de verschillende verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden van elke partij, in het licht van hun uiteenlopende nationale omstandigheden.

Op grond van het vierde lid moeten de ontwikkelde landen het voortouw blijven nemen door zich te verbinden tot absolute emissiereductiedoelen voor de gehele economie. Daartegenover staat dat de ontwikkelingslanden hun mitigatie-inspanningen moeten blijven versterken. Ontwikkelingslanden worden ook aangemoedigd om, met inachtneming van hun nationale omstandigheden, geleidelijk over te stappen naar vergelijkbare bijdragen als de ontwikkelde landen

Het negende lid voert een vijfjarige cyclus in voor het communiceren van NDC's. Daarbij dienen landen met een tienjarige NDC – zoals de EU en de lidstaten – te laten weten of ze hun NDC tussentijds opwaarts willen bijstellen. Bij de invulling van opeenvolgende NDC's houden Partijen ook rekening met de uitkomsten van de in artikel 14 genoemde algemene inventarisatie.

Het dertiende lid bepaalt dat alle Partijen hun NDC's verantwoorden waarbij de milieu-integriteit, transparantie, nauwkeurigheid, volledigheid, vergelijkbaarheid en consistentie worden bevorderd. Voorts roept het negentiende lid alle Partijen op strategieën voor de ontwikkeling van een lage uitstoot van broeikasgassen op de lange termijn te ontwikkelen en te melden.

Voor de EU en de lidstaten zijn het zestiende tot en met het achttiende lid van groot belang. Deze bepalingen vormen de juridische basis voor het gezamenlijk optreden van regionale organisaties voor economische integratie en hun lidstaten bij het formuleren van hun NDC's. Het secretariaat dient van dit gezamenlijk optreden op de hoogte gesteld te worden. Daarbij wordt ook melding gemaakt van het emissieniveau van alle deelnemende lidstaten. Ingevolge dit artikel is elke lidstaat van de EU afzonderlijk en met de EU samen verantwoordelijk voor het eigen en het gezamenlijke emissieniveau. Iedere lidstaat wordt individueel beoordeeld, op basis van het eigen, gemelde emissieniveau, indien het gezamenlijke emissieniveau niet wordt gehaald.

Artikel 5

Dit artikel dringt er in het eerste lid bij partijen op aan om passende maatregelen te treffen gericht op het behoud en het verbeteren van de in artikel 4 van het Raamverdrag genoemde putten en reservoirs van broeikasgassen, inclusief bossen.

Het tweede lid moedigt partijen aan om, binnen de kaders van eerdere besluiten van de Conferentie van de Partijen, een financiële bijdrage te leveren aan het opzetten en implementeren van systemen om broeikasgasemissies door ontbossing en bosverarming in ontwikkelingslanden tegen te gaan. Bij het ontwikkelen en implementeren van dergelijke systemen moet ook gezocht worden naar alternatieven die mitigatie en adaptatie combineren gericht op een duurzaam gebruik van bossen en het behalen van voordelen die niet gekoppeld zijn aan koolstof. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld de bescherming en het behoud van de biodiversiteit.

Artikel 6

Dit artikel bevat een compromis tussen partijen die een koolstofmarkt voorstaan en partijen die een niet op de markt gebaseerde aanpak willen. Kenmerkend is dat in beide benaderingen vrijwilligheid voorop staat.

Het eerste lid erkent het recht van partijen om bij de implementatie van hun NDC's op vrijwillige basis samen te werken bij het behalen van een hoger ambitieniveau, bij de uitvoering van hun mitigatie- en adaptatieplannen en ter bevordering van duurzame ontwikkeling en milieu-integriteit. Als onderdeel van de samenwerking op vrijwillige basis mogen de desbetreffende partijen gebruikmaken van internationaal overgedragen mitigatieresultaten zoals quota en CO₂-rechten.

De uitwisseling van internationaal overgedragen mitigatieresultaten is onderdeel van een mechanisme dat op grond van het vierde lid is ingesteld. Het mechanisme opereert onder het gezag en de leiding van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst en is bedoeld om de uitstoot van broeikasgasemissies terug te dringen en duurzame ontwikkeling te bevorderen. Het mechanisme valt onder het toezicht van een nog nader door de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst in te stellen orgaan.

In het achtste lid erkennen partijen het belang van een niet op de markt gebaseerde aanpak bij de uitvoering van hun NDC's en het terugdringen van klimaatverandering. Het negende lid schept het kader voor deze aanpak. Deze niet op de markt gebaseerde aanpak draagt ook bij aan duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding.

Artikel 7

In artikel 7 staat adaptatie aan de gevolgen van klimaatverandering centraal. Het eerste lid formuleert de wereldwijde adaptatiedoelstelling. Die doelstelling wordt omschreven als het vergroten van het adaptatievermogen, het versterken van de weerbaarheid en het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering. De adaptatiedoelstelling dient ook om bij te dragen aan duurzame ontwikkeling.

In het tweede lid wordt adaptatie gekenmerkt als een wereldwijde uitdaging voor iedereen met lokale, subnationale, nationale, regionale en internationale dimensies. Adaptatie wordt gezien als een belangrijke component van de wereldwijde respons op klimaatverandering op de lange termijn.

In het vierde lid wordt een duidelijk verband gelegd tussen adaptatie en mitigatie. Partijen erkennen dat het verhogen van het mitigatieniveau de noodzaak van extra adaptatie-inspanningen kan verminderen. Ook wordt erop gewezen dat een toename van de adaptatiebehoefte kan leiden tot hogere adaptatiekosten.

In het vijfde lid wordt de bottom-up benadering van adaptatie nogmaals erkend. Adaptatiemaatregelen moeten een door het land gestuurde, genderresponsieverresponsieve, participatieve en volledig transparante aanpak volgen, aangestuurd door de best beschikbare wetenschappelijke kennis en met inachtneming van lokale gewoontes, tradities en kennis.

Het belang van internationale samenwerking bij de ondersteuning van adaptatie-inspanningen en het verbeteren van adaptatiemaatregelen wordt onderstreept en verder uitgewerkt in het zesde, zevende en achtste lid. Centraal bij die samenwerking zijn het in het zevende lid genoemde adaptatiekader van Cancún en de in het achtste lid genoemde gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties.

Alle partijen worden opgeroepen om deel te nemen aan processen voor de planning van adaptatie en de uitvoering van maatregelen. De manier waarop deze deelname georganiseerd moet worden is nader uitgewerkt in het negende lid. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoering van adaptatiemaatregelen, -verbintenissen en/of -inspanningen alsook de monitoring en evaluatie van en het trekken van lessen uit plannen, beleidsmaatregelen en acties voor adaptatie.

Communicatie over de nationale adaptatieprioriteiten, -plannen en -acties is van groot belang in het kader van de internationale samenwerking. In het tiende, elfde en twaalfde lid worden partijen opgeroepen adaptatieme-

dedelingen te doen. Deze adaptatiemededelingen dienen regelmatig geactualiseerd te worden en, conform het veertiende lid, meegenomen te worden in de in artikel 14 bedoelde algemene inventarisatie. De algemene inventarisatie richt zich onder meer op de erkenning van de adaptatie-inspanningen van ontwikkelingslanden en de verbetering van de uitvoering van adaptatiemaatregelen.

Artikel 8

Artikel 8 gaat over het onderwerp van verlies en schade door klimaatverandering. Kwetsbare ontwikkelingslanden hebben dit onderwerp geagendeerd om naast het al bestaande onderwerp adaptatie meer aandacht te krijgen voor optredende verliezen en schade. Vooral voor de Verenigde Staten, maar ook voor de EU en haar lidstaten en de overige ontwikkelde landen, was van belang dat afspraken over verlies en schade door klimaatverandering niet leiden tot schadeclaims naar aanleiding van de historische uitstoot van broeikasgassen. Maar ook ontwikkelingslanden die recentelijk door een sterke economische groei een hoge uitstoot kennen, zoals China, zijn geen voorstander van bindende bepalingen die kunnen leiden tot schadeclaims.

In het eerste lid erkennen partijen het belang om schade en verlies door klimaatverandering te voorkomen, minimaliseren of aan te pakken. Ook het belang van duurzame ontwikkeling bij het terugdringen van verlies en schade wordt erkend.

Het artikel bouwt verder op het in 2013, tijdens de Negentiende Conferentie van de Partijen in Polen, ingestelde internationale mechanisme van Warschau voor verlies en schade door klimaatverandering. De rol van het mechanisme als het instrument waarmee de internationale samenwerking vorm wordt gegeven wordt versterkt en ook wordt het mechanisme vanaf nu rechtstreeks gecontroleerd en aangestuurd door de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst. In het vierde lid is een niet-limitatieve opsomming opgenomen van gebieden waarop wordt samengewerkt en gefaciliteerd om het inzicht, de maatregelen en de ondersteuning te versterken.

Artikel 9

Artikel 9 richt zich op klimaatfinanciering. Tijdens de Vijftiende Conferentie van de Partijen in december 2009 in Denemarken is afgesproken⁷ dat de ontwikkelde landen samen de financiële middelen zouden mobiliseren opdat er vanaf 2020 honderd miljard dollar (USD 100 miljard) beschikbaar is voor ontwikkelingslanden voor de aanpak van klimaatverandering. Voor de ontwikkelde landen staat deze politieke afspraak vast, maar zij wilden het bedrag van USD 100 miljard niet in de Overeenkomst vermeld zien. Ook drong een aantal ontwikkelde landen aan op een erkenning dat ook ontwikkelingslanden die daartoe in staat zijn financiële steun moeten verlenen. Diverse ontwikkelingslanden hebben aangegeven, dat zij die steun ook daadwerkelijk verlenen en willen blijven verlenen, maar wilden niet dat dit juridisch bindend in de Overeenkomst werd vastgelegd.

De eerste twee leden van dit artikel bevatten een compromis op de genoemde punten. Het eerste lid bevat een juridisch bindende verplichting voor ontwikkelde landen om financiële middelen te verschaffen ter ondersteuning van ontwikkelingslanden voor zowel mitigatie als adaptatie als voortzetting van hun bestaande verplichtingen

⁷ De afspraken over USD 100 miljard zijn opgenomen in het Akkoord van Kopenhagen van 18 december 2009. Het verslag van de Conferentie van Partijen waarbij dit akkoord is aangenomen is te vinden op: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>.

onder het Raamverdrag, echter zonder de vermelding van de USD 100 miljard. Het tweede lid spoort andere Partijen aan om op vrijwillige basis vergelijkbare ondersteuning te (blijven) verlenen.

In het derde lid worden ontwikkelde landen aangespoord om het voortouw te nemen bij het toenemend mobiliseren van aanvullende klimaatfinanciering uit verschillende bronnen, instrumenten en kanalen. De nadruk blijft liggen op het mobiliseren van overheidsmiddelen, maar de ruimte wordt gelaten voor alternatieve bronnen waaronder private financiering. Het vierde lid bepaalt dat de aanvullende klimaatfinanciering eveneens gericht moet zijn op een evenwicht tussen mitigatie en adaptatie. Voorts moet rekening gehouden worden met de door de individuele ontwikkelingslanden gestuurde strategieën, prioriteiten en behoeften.

Het vijfde lid verplicht ontwikkelde landen tot het indienen van een tweejaarlijkse rapportage waarin zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie is opgenomen over de in het eerste en derde lid genoemde financiële steun aan ontwikkelingslanden en het verwachte niveau van voorgenomen financiële overheidsmiddelen die aan ontwikkelingslanden verstrekt zullen worden.

Het zevende lid geeft aan dat er nieuwe modaliteiten, procedures en richtlijnen ontwikkeld zullen worden voor transparante rapportage van ondersteuning en klimaatfinanciering welke door ontwikkelde landen gemobiliseerd zijn voor ontwikkelingslanden. Tevens worden in dit lid andere landen dan ontwikkelingslanden opgeroepen om te rapporteren over de gegeven ondersteuning en gemobiliseerde klimaatfinanciering.

Het bestaande financiële mechanisme onder het Raamverdrag vervult op grond van het achtste lid een vergelijkbare rol onder de Overeenkomst met als inzet, vermeld in het negende lid, een doeltreffende toegang tot de financiële middelen te waarborgen voor ontwikkelingslanden, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen.

Artikel 10

Artikel 10 richt zich op het belang om de ontwikkeling en overdracht van technologie ten volle te realiseren. Deze overdracht is noodzakelijk om de weerbaarheid tegen klimaatverandering te verbeteren en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Deze langetermijnvisie vormt in het vierde lid de basis voor een kader voor technologie om overkoepelende richtsnoeren te formuleren voor de werkzaamheden in het kader van het bij het Raamverdrag ingestelde technologiemechanisme en dat op grond van het derde lid ook onder de Overeenkomst actief is.

In het vijfde lid wordt de lange termijn aanpak van klimaatverandering gekoppeld aan innovatie gericht op het bevorderen van economische groei en het versnellen van duurzame ontwikkeling. Om dit resultaat te behalen is een gemeenschappelijke aanpak van onderzoek en ontwikkeling en de toegang tot technologie noodzakelijk. Financiële ondersteuning van ontwikkelingslanden is nodig om die toegang te vergemakkelijken. Het technologiemechanisme en het financieringsmechanisme moeten deze processen ondersteunen.

Artikel 11

Het eerste lid omschrijft capaciteitsopbouw als het versterken van het vermogen van ontwikkelingslanden, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen en landen die bijzonder kwetsbaar zijn, om de nadelige gevolgen

van klimaatverandering te adresseren en om doeltreffende maatregelen inzake klimaatverandering te nemen. Capaciteitsopbouw dient gericht te zijn op onder meer het uitvoeren van adaptatie- en mitigatiemaatregelen, de ontwikkeling, verspreiding van technologie en de toegang tot klimaatfinanciering.

Capaciteitsopbouw moet op grond van tweede lid ook op nationaal, subnationaal en lokaal niveau door landen worden aangestuurd. Capaciteitsopbouw moet aansluiten bij de nationale behoeften en dient de eigen verantwoordelijkheid van de partijen, vooral ontwikkelingslanden, te bevorderen.

Alle partijen worden in het derde lid opgeroepen om samen te werken om de capaciteit van ontwikkelingslanden om de Overeenkomst uit te voeren te versterken. Ontwikkelde landen dienen hierbij het voortouw te nemen. Partijen die bijdragen aan de in het derde lid genoemde capaciteitsopbouw moeten op grond van het vierde lid regelmatig hierover rapporteren. Daarnaast doen ontwikkelingslanden regelmatig verslag over de gemaakte vorderingen.

Artikel 12

Artikel 12 bevat een nadere uitwerking van artikel 6 van het Raamverdrag. Artikel 12 versterkt de oproep in artikel 6 van het Raamverdrag aan Partijen om samen te werken met als doel het bevorderen van onderwijs, opleiding, bewustmaking, participatie en toegang van het publiek tot informatie over klimaatverandering.

Artikel 13

Het eerste lid van dit artikel stelt een versterkt kader voor transparantie van maatregelen en ondersteuning in. Dit kader is gebaseerd op en versterkt de transparantieregelingen uit het Raamverdrag. Het is bedoeld om wederzijds vertrouwen te kweken, een doeltreffende uitvoering van de Overeenkomst te bevorderen en een duidelijk beeld te verschaffen betreffende acties op het gebied van mitigatie en adaptatie en de middelen die daarbij zijn ingezet op het gebied van financiering, overdracht van technologie en capaciteitsopbouw. Bij de uitvoering van de bepalingen van dit artikel wordt, ingevolge het tweede lid, ontwikkelingslanden de flexibiliteit geboden die zij op grond van hun capaciteiten nodig hebben.

Alle partijen doen op basis van het vierde en zevende lid verslag van maatregelen en ondersteuning met inachtneming van gemeenschappelijke modaliteiten, procedures en richtlijnen. Deze gemeenschappelijke voorschriften, procedures en richtlijnen worden op basis van het dertiende lid vastgesteld tijdens de eerste zitting van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst en bouwen voort op de transparantieregelingen die onder het Raamverdrag zijn vastgesteld. Naast het gebruik van genoemde gemeenschappelijke modaliteiten, procedures en richtlijnen moeten de nationale inventarisatierapporten worden opgesteld met gebruikmaking van methoden die zijn ontwikkeld door het Intergouvernementele Panel inzake klimaatverandering, IPCC, en aanvaard door de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst. De nationale inventarisatierapporten dienen overeenkomstig het zevende lid informatie te bevatten over antropogene emissies per bron en de verwijdering per koolstofput van broeikasgassen, alsmede gegevens die nodig zijn om de voortgang bij de uitvoering en de verwezenlijking van de NDC's te volgen.

Artikel 14

Voorafgaande aan de Eenentwintigste Conferentie van de Partijen in Parijs was gebleken dat de som van de voorgestelde emissiereductie van de Partijen die een INDC hadden aangeleverd niet toereikend genoeg is om de gemiddelde opwarming van de aarde tot minder dan 2 graden Celsius te beperken. Om de in artikel 2 genoemde temperatuurdoelstelling voor de lange termijn te behalen is in het eerste lid van dit artikel een systematiek van vijfjaarlijkse algemene inventarisaties opgezet waarbij mitigatie, adaptatie, financiering, overdracht van technologie en capaciteitsopbouw geanalyseerd worden op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Tijdens deze evaluaties wordt gekeken naar de collectieve voortgang die geboekt is richting het behalen van de doelstellingen van de Overeenkomst zoals uiteengezet in artikel 2. De eerste inventarisatie onder de Overeenkomst vindt plaats in 2023. De uitkomsten van de inventarisatie zijn bedoeld om partijen te helpen bij het actualiseren en versterken van hun nationaal bepaalde bijdragen.

Artikel 15

Artikel 15 stelt een mechanisme in om de uitvoering van de bepalingen van de Overeenkomst te vergemakkelijken en de naleving ervan te bevorderen. De omschrijving van het mechanisme vertoont een sterke gelijkenis met de taakomschrijving van de faciliteringsafdeling van het nalevingcomité van het Kyoto Protocol. Het mechanisme bestaat uit een comité van deskundigen dat op een transparante, niet-contentieuze en niet bestraffende wijze opereert. Het comité werkt op basis van voorschriften en procedures die tijdens de eerste zitting van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst zullen worden vastgesteld.

Artikel 16

Partijen bij het Raamverdrag die geen partij zijn bij de Overeenkomst mogen als waarnemers aan de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst deelnemen. De Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst zal regelmatig de uitvoering van de Overeenkomst evalueren en zal binnen het gegeven mandaat de noodzakelijke beslissingen nemen om een effectieve implementatie te bevorderen.

De eerste zitting van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst vindt plaats nadat de Overeenkomst in werking is getreden en wordt gelijktijdig met de Conferentie van Partijen bij het Raamverdrag gehouden. Op 5 oktober 2016 zijn beide drempels voor inwerkingtreding gehaald en daarmee zal de Overeenkomst op 4 november 2016 in werking treden. De eerste zitting van de Conferentie van Partijen bij de Overeenkomst zal tijdens COP22 in Marrakesh plaatsvinden. Daaropvolgende reguliere bijeenkomsten van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst vinden steeds gelijktijdig plaats met de reguliere bijeenkomsten van de Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag.

Artikel 17

Het secretariaat voor het Raamverdrag zal tevens functioneren als secretariaat voor de Overeenkomst. In artikel 8 van het Raamverdrag zijn de taken van het secretariaat vastgelegd.

Artikel 18

Het Hulporgaan inzake de uitvoering en het Hulporgaan inzake wetenschappelijk en technologisch advies, die in het kader van het Raamverdrag functioneren, zullen in dezelfde hoedanigheid functioneren onder de Overeenkomst. De artikelen 9 en 10 van het Raamverdrag leggen de taken van deze hulporganen vast. Partijen bij het Raamverdrag die geen partij zijn bij de Overeenkomst mogen, overeenkomstig het tweede lid, alleen als waarnemers deelnemen aan de beraadslagingen van de hulporganen.

Artikel 19

Naast de in artikel 18 genoemde hulporganen, zullen ook andere hulporganen en instituties die in het kader van het Raamverdrag zijn ingesteld functioneren onder de Overeenkomst. De Conferentie van de Partijen bij het Raamverdrag stelt nadere regels vast omtrent het functioneren van deze instituties. De Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst kan aanvullende richtlijnen voor deze instituties vaststellen.

Artikel 20

Dit artikel bepaalt dat een staat partij kan worden bij de Overeenkomst door middel van ondertekening – gevolgd door bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring – of door middel van toetreding. Evenals op grond van artikel 20 van het Raamverdrag en artikel 24 van het Kyoto Protocol mogelijk is, kunnen ook regionale organisaties voor economische integratie zoals de EU partij worden.

In het tweede en derde lid is de vaste formule voor de respectieve gebondenheid van regionale organisaties voor economische integratie en hun lidstaten neergelegd. Daarbij is de verdeling van bevoegdheden tussen de desbetreffende organisatie en haar lidstaten bepalend. Deze bevoegdheidsverdeling dient in een verklaring te worden vastgelegd op het tijdstip van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, of van toetreding.

De Milieuraad heeft, met instemming van het Europees Parlement, besloten de Overeenkomst goed te keuren en de instrumenten van ratificatie bij de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties te deponeren. Tegelijk met de Unie hebben ook zeven EU lidstaten – Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Malta, Slowakije, Portugal en Hongarije – op 5 oktober 2016 hun instrumenten van ratificatie gedeponerd.

Artikel 21

De Overeenkomst treedt in werking nadat aan twee voorwaarden is voldaan. Op grond van het eerste lid treedt de Overeenkomst in werking op de dertigste dag volgend op de datum waarop ten minste 55 staten partij zijn geworden bij de Overeenkomst, die samen verantwoordelijk zijn voor ten minste 55% van de mondiale broeikasgasemissies. Het begrip «mondiale broeikasgasemissies» wordt in het tweede lid nader omschreven als de meest recente, gerapporteerde emissies voorafgaande aan de datum – 12 december 2015 – waarop de Overeenkomst is aangenomen.

De tweede voorwaarde – ten minste 55% van de mondiale emissies – garandeert dat de Overeenkomst alleen in werking kan treden indien naast een aantal ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden een

combinatie van staten met hoge broeikasgasemissies – waaronder de VS, China, de EU en haar lidstaten, Australië, Rusland en India – de Overeenkomst geratificeerd hebben. Op 5 oktober 2016 zijn beide drempels voor inwerkingtreding gehaald en daarmee zal de Overeenkomst op 4 november 2016 in werking treden.

Artikel 22

De wijzigingsprocedure van de Overeenkomst is gelijk aan die van artikel 15 van het Raamverdrag. Wijzigingen op grond van artikel 22 zullen uiteraard ter goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

Artikel 23

Eventuele bijlagen maken, op grond van artikel 23, een integrerend onderdeel uit van de Overeenkomst. De procedure voor het doen van voorstellen voor nieuwe bijlagen en voor wijzigingen is gelijk aan de procedure die geldt voor het aannemen en wijzigen van bijlagen zoals vervat in artikel 16 van het Raamverdrag. Het tweede lid bepaalt dat de bijlagen slechts technische, procedurele of administratieve informatie mogen bevatten.

Nieuwe bijlagen, die alleen betrekking kunnen hebben op aangelegenheden van procedurele, wetenschappelijke-technische en administratieve aard, kunnen worden beschouwd als zijnde van uitvoerende aard. De aanvaarding of wijziging van deze bijlagen behoeft op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen niet de goedkeuring van de Staten-Generaal, tenzij deze zich terzake het recht van goedkeuring voorbehouden.

Artikel 24

De geschillenbeslechtingsprocedures van artikel 14 van het Raamverdrag zijn *mutatis mutandis* van toepassing op de Overeenkomst. Artikel 14 van het Raamverdrag omvat de traditionele wijze van geschillenbeslechting, te weten de mogelijkheid voor staten om een verklaring af te leggen waarbij zij zich bij voorbaat verplichten tegenover staten die een gelijke verklaring hebben afgelegd, een eventueel geschil voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof, of te onderwerpen aan arbitrage, dan wel een keuze voor beide vormen van geschillenbeslechting. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft op 17 februari 2010 voor Europees Nederland een verklaring afgelegd dat beide wijzen van geschillenbeslechting onder het Raamverdrag en het Kyoto Protocol worden aanvaard. Het Koninkrijk zal bij aanvaarding van de Overeenkomst voor Europees Nederland eenzelfde verklaring afleggen.

Artikel 25

De regeling van het stemrecht is identiek aan de regeling die is opgenomen in artikel 18 van het Raamverdrag.

Artikel 28

De procedure voor opzegging van de Overeenkomst vervat in dit artikel is gelijk aan de procedure voor opzegging van artikel 25 van het Raamverdrag en artikel 27 van het Kyoto Protocol. Een partij mag de Overeenkomst in de eerste drie jaar nadat de Overeenkomst voor de desbetreffende partij in werking is getreden niet opzeggen. Na de genoemde periode mag die partij door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de Depositaris van de Overeenkomst – de Secretaris-

Generaal van de Verenigde Naties – de Overeenkomst opzeggen. De opzegging wordt één jaar na de ontvangst van die kennisgeving door de Depositaris van kracht.

6. Koninkrijkspositie

Om mogelijk te maken dat de Overeenkomst aanvaard zal kunnen worden voor elk van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden, wordt thans de goedkeuring gevraagd voor het gehele Koninkrijk. Met betrekking tot Nederland zal de Overeenkomst vooralsnog alleen voor het Europese deel van Nederland worden aanvaard. Uitvoering van de verdragsverplichtingen voor het Europese deel van Nederland is gekoppeld aan de ter zake geldende Europese regelgeving, omdat Nederland samen met de andere EU-lidstaten zal voldoen aan de verplichtingen van de Overeenkomst, zie paragraaf 4.1 van deze toelichting. Ten aanzien van de aanvaarding voor het Caribische deel van Nederland wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van deze toelichting.

Medegelding van de Overeenkomst vereist medegelding van het Raamverdrag. De regering van Aruba wenst medegelding van de Overeenkomst, zoals zij eerder heeft laten weten medegelding van het Raamverdrag te wensen, maar dient daarvoor uitvoeringswetgeving tot stand te brengen. De regeringen van Curaçao en Sint Maarten beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding van de Overeenkomst. De regeringen van Curaçao en Sint Maarten hebben eerder aangegeven medegelding van het Raamverdrag te wensen, maar nog uitvoeringswetgeving tot stand te moeten brengen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders