

## Het schimmenspel van het internationale klimaatbeleid

**Aviel Verbruggen, Universiteit Antwerpen**  
**[www.avielverbruggen.be](http://www.avielverbruggen.be)**

*Van 30 november tot 11 december 2015 ontvangt Parijs de 21<sup>ste</sup> Conference of Parties (COP-21). Daar zou het internationaal klimaatbeleid een sprong vooruit maken door oude wijn in nieuwe zakken. Weinig bemoedigend.*

Internationaal klimaatbeleid is moeilijk terrein. De regeringen van de grootste landen van de wereld bepalen het wel en wee ervan, zoals de verbijsterde EU en de kleine landen leerden in Kopenhagen (COP-15). Daar hebben een handvol mondiale regeringsleiders het tijdverslindende palaveren van de oversized COP bureaucratieën opzijgezet voor enkele duidelijke bakens, zoals de 2°C maximale temperatuurstijging. Maar de COP broodverdieners beenden bij in Cancun (COP-16) en Durban (COP-17) om het Akkoord van Kopenhagen te wringen in de plooiën van de uitzichtloze Kyoto (1997) aanpak. Deze rekent op beloften over dalende broeikasgas emissies voor effectief resultaat. Hoge efficiëntie zou komen via mondiale emissiehandel, doorspekt met de aankoop van CDM aflaten uit projecten in ontwikkelingslanden. Deze aankopen zouden de rechtvaardige verdeling op wereldvlak bevorderen, naast directe financiële en technische steun. De Kyoto aanpak levert traag wat magere resultaten terwijl dringende en drastische oplossingen nodig zijn (N. Stern 2006). Maar de COP machinerie maalt voort. COP-x vindt zichzelf succesvol als de tickets voor COP-y zijn geregeld.

De beloftes qua emissievermindering gelden nu voor alle landen en zijn verpakt als *Intended Nationally Decided Contributions* (INDC). Ieder woord telt. *Intended* benadrukt dat het om intenties gaat. De alom aanwezige woorden 'bindend' en 'wettelijk' blijken een wens of een verkoopargument zonder materiële basis. De soevereiniteit van de nationale staten bemoeilijkt wettelijk bindende regelingen. *Nationally Decided* bevestigt een feitelijkheid, teveel miskend door de centralistische top-down aanpak van het Kyoto Protocol. Zoals de VSA en Japan al vele jaren doen, willen de meeste landen hun klimaatbeleid zelf organiseren. De bottom-up aanpak domineert. Dit heeft vele voordelen, mits voldoende aandacht en afspraken voor het klimaat als mondiaal gemeengoed (*global commons*). De inherente natuur van dit gemeengoed vereist 'wederzijds overeengekomen wederzijdse dwang' voor behoud en vrijwaring. Vrijwillige bijdragen (*Contributions*) van een waaier van 196 erg verschillende landen zal het klimaat niet redden. De UNFCCC blijft nodig om een geschikt dwangstelsel te ontwikkelen en toe te passen om de inspanningen van soevereine landen te kaderen en te bevorderen. Wat sinds Kyoto van toepassing is, werkt niet en kan niet werken. De UN ruimt beter de tafel om op een nieuw blad te beginnen.

Beloofde quota van emissiedaling in een toekomstig jaar (2020), minstens een regeerperiode van vandaag verwijderd, zijn de centrale bouwstenen van de huidige aanpak. De quota zijn veelal uitgedrukt als een percentage reductie t.a.v. de uitstoot in een gekozen basisjaar (nog steeds 1990, maar landen kiezen ook andere basisjaren). Het quota cijfer vestigt het geloof een duidelijk punctueel engagement te zijn, maar dit is het niet. Emissies van een land zijn de uitkomst van een samenspel van vele factoren, b.v. emissies via fossiele brandstoffen omvatten: bevolking × welvaart × energiegebruik × koolstofinhoud van de brandstoffen. Migratie, conjunctuur, structuur van de economische sectoren, enz. bepalen mee de emissies, zodat de beloofde quota een erg bewegend doel zijn beïnvloed door krachten die ver af staan van het eigenlijke klimaatbeleid (b.v. migratie, bankencrisis, globalisering met industrieverhuis van rijke naar groeielanden). Quota meten en verifiëren zoals UNFCCC wilt doen, is armlastig en bron van geschillen. Landen als China zijn geprikkeld door inmenging in hun beleid qua bevolking en welvaarts-groei.

Onduidelijke inhoud van de cijfermatige beloftes en de verre toekomstdatum voor de inlossing en verificatie ervan, bevrijden belovende politici van onmiddellijke actie en van latere verantwoordelijkheid. Ze engageren hun opvolgers.

Quotabeloftes per land reduceren klimaatonderhandelingen tot een zero-som spel, op scherp gesteld door het resterend emissiebudget van 275 miljard ton koolstof ( $\cong 20\times$  de emissietonnage van 2014). Zero-som scheidt wantrouwen waar samenwerking en hulp cruciaal zijn voor vooruitgang. Het profileert de posities van Annex I (rijke) en niet-Annex I landen, terwijl deze opdeling voorbijgestreefd en contraproductief is. De traag opschietende ontwikkeling van vele landen en de steile groei van enkele reuzenlanden (Brazilië, Indië, China, Zuid-Afrika, Mexico) kopiëren vlijtig het industrieel model van de OESO, en trappen fluitend in de koolstofval. Uitdijend COP jargon en acroniemen zullen het tij niet keren; ze verhinderen de creatieve vormgeving van ons aller '*common but differentiated responsibility*'.

De in Kyoto afgevuurde mondiale instrumenten (emissiehandel, CDM) hebben lood in de vleugels. De EU blijft sleutelen aan haar futloos emissiehandel schema. De grootindustrie in andere continenten heeft zin in deze tandeloze systemen, met kans op hoge privérentes, zonder gevaar van een mondiale koolstofprijs met ernstige impact. COP-21 zal er weinig aandacht aan besteden, maar een verloren zinnetje in de eindtekst is voldoende voor de adepten om jaren verder te knutselen.

Geldtransfers van rijke naar arme landen doorspekken de COPs. Maar vet beloofde steundollars blijken mager op het moment van realisatie. COP-15 (2009) beslist dat het Groene Klimaatfonds in 2020 honderd miljard verse dollars jaarlijks zal schuiven, met een snel interventiefonds van 30 miljard dollar voor 2010-2012. Vandaag wordt moeizaam 10 miljard dollar bijeen geschraapt. Ook mondiale rechtvaardigheid is zwanger van intenties, maar niet geregeld met jaarlijkse indicatoren die de prestaties van rijke en arme landen meten.

Epiloog: er bestaan alternatieven voor de doodlopende paden. B.v. [Beyond Kyoto, Plan B](#) (2009) bouwt een mondiaal klimaatverdrag via jaarlijkse, meetbare stappen voor alle cruciale en onderling verbonden onderdelen. De nodige indicatoren zijn beschikbaar bij vertrouwde instellingen zoals IEA-OESO, IMF-Wereld Bank. Het is een *common resolve* aanpak die de knelpunten opruimt.