

Klimaatbeleid voor een nieuwe wereld: vooruitblik op (tussenstation) Cancun

| Hans Bruyninckx |



Met de mislukking van de klimaattop in Kopenhagen (COP 15, of *Conference of the Parties*, december 2009) in het achterhoofd, loont het om te verkennen wat de context is waarin de volgende klimaatonderhandelingen in Cancun, Mexico (COP 16, december 2010) zullen plaatsvinden en wat de mogelijke contouren zijn voor een toekomstig beleid. Om dit te doen, moeten we eerst terugblikken en een analyse maken van wat er in Kopenhagen gebeurd is en wat niet. Niet gemakkelijk. Wat is immers de betekenis van een top die in grote verwarring en zonder echt resultaat is geëindigd? Zeggen dat de 'COP een flop' was zoals sommige media, leunt zonder twijfel dicht aan bij het buikgevoel van vele aanwezigen. De woordspeling *Hopenhagen* bleef dode letter. Het Kopenhagen Akkoord als resultaat van de top gaat niet eens in de richting van wat werd voorgesteld als minimum aanvaardbaar en ethisch-politiek verantwoord: niet-bindend, zonder reductiedoelstellingen, zonder duidelijke tijdslijnen, zonder breed politiek draagvlak bij een aantal sleutelactoren, waaronder de Europese Unie (EU).

Interessanter is proberen een inschatting te maken van de diepere betekenis van een en ander dat zich in Kopenhagen heeft afgespeeld. Laat me alvast drie hoofdlijnen aanbrenge.

1) Europa buitenspel? Tijdens de slotweek van de onderhandelingen is gebleken hoe groot - of liever hoe klein - het soortelijk gewicht van Europa eigenlijk is. Europa was tot niet zo lang geleden de klimaatleider in de wereld, zowel in

de zelfperceptie als in de perceptie van vele andere actoren. Toch moeten we vaststellen dat de EU slechts heel weinig gewogen heeft op de onderhandelingen. Het waren vooral de BIC's - Brazilië, India en China - of de zogenaamde leidende *emerging economies*, die het initiatief namen voor een eindtekst, samen met Zuid-Afrika en Australië, en Obama die net op tijd zijn voet tussen de deur kreeg. De reactie bij de EU (lidstaten) toen zij voor een voldongen feit gesteld werden loog er niet om: ontgoocheling,

verbittering, ongelooft en woede. Europese leiders aanvaardden de tekst, maar met tegenzin. Wat hun nog restte, was er een positieve

“

Europa heeft in Kopenhagen niets binnengehaald en is er niet in geslaagd om de VS en China onder druk te zetten of te doen bewegen.

spin aan geven. Dit was helemaal niet waar Europa op gehoopt had. Europa heeft in Kopenhagen niets binnengehaald en is er niet in geslaagd om de VS en China onder druk te zetten of te doen bewegen. De EU had zeker meer kunnen doen om zwaarder te wegen. Het steeds weer verwijzen naar het feit dat de EU-lidstaten al méér doen dan andere landen is uiteindelijk meer een feitelijke mededeling gebleken dan een hefboom in de onderhandelingen. Op cruciale punten, zoals bijvoorbeeld financiering, had ook de EU geen voorstel dat tot een eventuele alliantie met de ontwikkelingslanden had kunnen leiden. Helaas ging ook veel energie verloren aan interne discussies tijdens de voorbereiding. Zevenentwintig lidstaten op één lijn krijgen is niet gemakkelijk, vergt tijd, maar leidt ook af van de eigenlijke opdracht. Voor een EU die al meer dan tien jaar zichzelf omschrijft als een leider in klimaatbeleid is de vaststelling dat het in feite gemarginaliseerd is, een harde noot om kraken. Het heruitvinden van een EU-positie voor de volgende ronde in de onderhandelingen is uiteraard geen snel proces. Bovendien kadert dit in een breder diplomatiek probleem. De EU heeft op dit ogenblik geen strategie om met de BRIC-landen om te gaan, terwijl die natuurlijk enorm belangrijk zijn voor zowel klimaatbeleid als bijna alle andere vormen van wat we vandaag *global governance* noemen.

2) EU-visie op multilateralisme: waar vinden we partners? De EU gaat de meeste onderhandelin-

gen in vanuit de visie van effectief multilateralisme. De basisprincipes luiden dat er gestreefd wordt naar bindende verdragen

met een zo ruim mogelijk aantal landen (en zeker de landen die er echt toe doen), liefst in het kader van de Verenigde Naties. Daarbij wordt het opgeven van een eigen soevereiniteit, in de vorm van de overdracht van een stukje bevoegdheid over beslissingen en de controle op beleid aan een sterk internationaal niveau, gezien als een instrument om tot effectieve internationale afspraken te komen. In feite zou je kunnen zeggen dat de EU het eigen interne systeem toepast in internationale processen. Immers, de 27 lidstaten werken samen op een manier die zeer verregaand en daadwerkelijk multilateralisme zou kunnen genoemd worden. Het is gebaseerd op een zachte invulling van soevereiniteit. Een groot probleem is dat de EU grotendeels alleen staat met deze visie op multilateralisme. De meeste andere landen vertrekken immers van een harde vorm van soevereiniteit: de volledige controle over alle belangrijke beslissingen ligt bij de nationale staat en niet bij internationale organisaties en processen. Dit was dan ook de basis voor de consensus die vooral de VS en China bereikten. Beide landen vallen niet onder het

Hans Bruyninckx

is professor aan de faculteit Sociale Wetenschappen (KU Leuven) en gespecialiseerd in internationaal milieubeleid. Hij coördineert ook het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, een samenwerking tussen de KU Leuven, UG en de VUB.



Kyoto Protocol en hebben dus geen enkele bindende verplichting om hun uitstoot te verminderen. Na Kopenhagen mogen we de hoop opbergen dat dit snel zal veranderen. Alhoewel zij het inhoudelijk over niets eens waren, bleken ze elkaar wel te vinden tegen een echt verdrag en tegen internationale verplichtingen. Nationale plannen, gebaseerd op nationale politieke en economische overwegingen, zijn het alternatief voor internationale doelstellingen en overwegingen van collectief belang. Een duidelijke overwinning van wat in internationale betrekkingen 'harde soevereiniteit' wordt genoemd.

3) De limieten van dit soort onderhandelingen?

Na twee jaar onderhandelen (sommigen spreken zelfs van negentien jaar, verwijzend naar 1990 als aanvangsjaar van de eerste klimaatonderhandelingen onder de VN-paraplu) en twee weken COP15 is er binnen het onderhandelingskader géén enkel echt resultaat geboekt op de cruciale punten. De eindtekst staat volledig buiten het officiële proces en is door enkele landen geschreven en opgedrongen aan andere; aanvaard als minuscuul schaamlapje om het gebrek aan echte resultaten te verbergen. Insiders die al hun energie, overtuiging en competentie in de echte onderhandelingen gestoken hebben, bleven achter met een leeg gevoel en fundamentele twijfels over het proces op zich. Weinigen zien het zitten om dit nog eens mee te maken. Ook de politieke reacties gaan in die richting. Het verweesd achtergebleven Europa stelde zich onder meer ook bij

monde van premier Letерme de vraag over de opportuniteit van dit soort processen. Het feit dat men na twee jaar de top is ingegaan zonder echt werkdocument en zonder duidelijke posities op welk punt dan ook, is onaanvaardbaar. Maar wat is het alternatief? Een klimaat G20 misschien? Te weinig inclusief en niet transparant; bovendien helemaal geen input van de civiele maatschappij. Maar misschien wel nuttig om tussen de hoofdspelers, inclusief alle grote ontwikkelingslanden, een veel duidelijker en strakker kader te scheppen. Het zal veel creativiteit vergen om een uitweg te vinden.

Wereld in verandering! Volgt het klimaatbeleid?

Een van de meest opvallende kenmerken van het internationaal klimaatbeleid is de tweedeling van de wereld: enerzijds de industrielanden (Annex I-landen) en anderzijds de ontwikkelingslanden (non-Annex I-landen). Deze laatste zijn verenigd in de G77+China, wat historisch de benaming is voor deze landen in allerlei internationale onderhandelingen. Het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol (1997) zijn gebaseerd op het principe van de 'gezamenlijke maar verschillende verantwoordelijkheden' (*common but differentiated responsibilities*). Dit betekent in de feiten dat de industrielanden hun uitstoot verplicht moeten verminderen met percentages die onder het Kyoto Protocol zijn afgesproken, terwijl de ontwikkelingslanden dat niet moeten. Zij moeten zich in principe inzetten om bij te dragen aan een effectief globaal klimaatbeleid, maar zonder verplichtingen.

“

Alhoewel China en de VS het inhoudelijk over niets eens waren, bleken ze elkaar wel te vinden tegen een echt verdrag en tegen internationale verplichtingen.

Deze werkwijze is gebaseerd op twee elementen. Om te beginnen het feit dat de industrielanden de grote uitstoters van broeikasgassen zijn (zeker per capita!) en bovendien sinds de industriële revolutie ook een historische schuld hebben aan dit probleem, gezien hun erg energie-intensieve manier van produceren en hun zeer hoog niveau van collectieve en individuele consumptie.

Maar ondertussen is de wereld ingrijpend veranderd! Fundamentele en verbazend snelle processen van globalisering hebben ertoe geleid dat een aantal landen in ongezien tempo industrialiseren en er honderden miljoenen nieuwe stedelijke consumenten bijkomen (vooral in India en China). De reeds vermelde *emerging economies* zijn een belangrijk gegeven, niet alleen voor handelsrelaties en globale productieketens of druk op sociale rechten. Ook voor klimaatbeleid is de opkomst van deze landen een nieuw strategisch gegeven. China is nu al de grootste uitstoter van broeikasgassen, India, Mexico, Zuid-Afrika, Brazilië, Turkije en andere landen kennen eveneens heel snelle groei van emissies. Tijdens de volgende decennia zal het (bij ongewijzigd beleid) vooral in die landen zijn dat er een pak uitstoot bijkomt. Je kunt je dus de vraag stellen of een globaal klimaatakkoord dat geen verplichte inspanningen van deze landen vraagt wel geloofwaardig en effectief kan zijn. Uiteraard neemt dit niet weg dat de klassieke industrielanden grotere en snellere inspanningen moeten doen en ook hun historische verantwoordelijkheid voor het probleem ernstig moeten nemen.

Door de zeer verschillende ontwikkelingspaden binnen de G77+China wordt het bovendien

steeds moeilijker om deze landen als één groep te zien. Naast de groeielanden zitten daar immers ook de allerarmste - vooral Afrikaanse - landen bij, die nauwelijks iets bijdragen aan het probleem, maar volgens de modellen wel erg zwaar getroffen zullen worden door klimaatwijziging. Van hen dwingende maatregelen vragen is een aberratie. Hetzelfde geldt voor de Alliantie van Kleine Eilandstaten (AOSIS) die bijna letterlijk met natte sokken onderhandelen. Zij dreigen fysiek te verdwijnen, zelfs bij een geringe stijging van de zeespiegel. Maar daarnaast zijn er de OPEC-landen die eveneens zweren bij het adagium van 'geen verplichtingen'. Dat terwijl zij vaak helemaal geen ontwikkelingslanden zijn (denk aan de Golfstaten), dikwijls een heel hoge uitstoot hebben en uiteraard de grote pleitbezorgers blijven van de op olie gebaseerde wereldeconomie.

Het huidige klimaatbeleid loopt internationaal ten dele vast op het onvermogen om uit deze tweedeling te geraken. De G77+China zijn een zeer heterogene groep landen die elkaar enkel vinden in een coalitie tegen de industrielanden en tegen eigen verplichtingen. Deze situatie is disfunctioneel en in toenemende mate een aanfluiting van de werkelijkheid.

Een andere belangrijke evolutie in het debat m.b.t. klimaatbeleid: van een haast exclusieve focus op mitigatie (verminderen van de uitstoot om klimaatverandering te beheersen) naar veel meer aandacht voor adaptatie. Daarmee doelt men op de noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering aan te pakken of er op voorbereid te zijn. Dit is vooral een gegeven voor ontwikkelings-

landen, omdat zij volgens de modellen het meest de gevolgen zullen ondergaan en ook het minst de maatschappelijke

capaciteit hebben om zich aan te passen. Dit geldt bij uitstek voor landen in Afrika, maar ook voor een aantal Aziatische landen zoals Bangladesh en Nepal en voor Centraal Amerikaanse landen zoals Nicaragua en El Salvador. Dit debat heeft dus eveneens een sterke noord-zuid dimensie en versterkt de strategische positie van de ontwikkelingslanden. Naast de verwachting dat de industrielanden snel en drastisch hun uitstoot inperken, is er nu de legitieme eis voor financiële en technische ondersteuning voor adaptatie.

Maar ook hier zit het huidige internationale onderhandelingsproces (voorlopig) strop. De industrielanden begrijpen de noodzaak van een soort 'klimaatfonds', maar zijn het niet eens of zijn onduidelijk over hun financieel engagement en de mogelijke voorwaarden die er aan zouden gekoppeld zijn. Bovendien zijn de bedragen die vermeld worden in feite beschamend klein. In het Kopenhagen Akkoord is sprake van 100 miljard dollar per jaar tegen 2020. Dat klinkt misschien indrukwekkend, maar enkel en alleen al de lonen en bonussen op Wall Street waren voor 2009 135 miljard dollar waard. We zullen dus in de industrielanden moeten weten hoeveel we over hebben voor een stuk 'klimaatstabiliteit'. Daartegenover zijn ook de G77+China niet bepaald een gemakkelijke onderhandelingspartner. Ook daar is geen duidelijk signaal over bedrag, maar - nog veel belangrijker - over de

“

Ondertussen blijft het een pijnlijke realiteit dat sinds 1990 de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd verder toeneemt...

manier waarop zij de fondsen verdeeld en aangewend willen zien. Het is uiteraard ondenkbaar dat er geld zou stromen

naar, pakweg, Qatar of Saoedi-Arabië, laat staan naar Zimbabwe of Myanmar. Zolang de G77+China niet bereid zijn om de strategie te verlaten die op dit moment enkel dient om gezamenlijke eisen te formuleren t.a.v. de industrielanden, is er op dit dossier weinig vooruitgang mogelijk.

De huidige tweedeling van de wereld in klimaatonderhandelingen is voorbijgestreefd en disfunctioneel. Helaas kunnen we enkel vaststellen dat krampachtig aan deze indeling wordt vastgehouden. Dit is ongetwijfeld een van de redenen waarom de onderhandelingen muurvast zitten. Uiteraard zonder te vergeten dat de industrielanden veel sneller en drastischer hun uitstoot zullen moeten verminderen om geloofwaardig te zijn binnen het Klimaatregime.

Alternatieve strategieën?

Ondertussen blijft het een pijnlijke realiteit dat sinds 1990 de uitstoot van broeikasgassen wereldwijd verder toeneemt, terwijl de wetenschappelijke kennis over klimaatverandering steeds duidelijker aangeeft dat de toestand om dringende en dwingende actie vraagt. Het wetenschappelijk klimaatpanel (IPCC) vraagt 80 tot 95% reductie tegen 2050 en snelle actie om de zogenaamde piekemissies reeds vóór 2020 te bereiken. Het Kyoto Protocol heeft echter niet geleid tot een vermindering van de CO₂ uitstoot, enkel tot een verminde-

ring van de toename. Sinds 1990, het basisjaar voor de klimaatberekeningen, is de uitstoot met 35-40% toegenomen! Op vele momenten tijdens de onderhandelingen in Kopenhagen had ik persoonlijk het gevoel dat dit bij velen rond de tafel nauwelijks bijdroeg tot een *sense of urgency*.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat steeds meer mensen er van overtuigd zijn dat de oplossing niet te vinden is in een eindeloos proces van onderhandelingen tussen staten: te traag, te weinig innovatief, te weinig ambitieus (om iedereen aan boord te houden), te weinig controle op het in praktijk brengen enz. Bovendien nauwelijks werkbaar indien een aantal van de grootste uitstoters van broeikasgasen, met de VS op kop, niet meedoen. Tot nog toe heeft president Obama op dat vlak immers nauwelijks iets bereikt. Het Amerikaanse klimaatbeleid is nog steeds zo goed als onbestaande, en wat er op dit ogenblik in het Congres voorligt getuigt van een bedroevend laag ambitieniveau.

Maar wat zijn de alternatieven? Laat me er enkele kort toelichten.

- Initiatieven op het niveau van steden worden steeds vaker gezien als alternatief voor falende centrale overheden. In de VS, maar ook in Azië, zijn er tientallen voorbeelden van steden die een klimaatbeleid voeren dat veel ambitieuzer is dan de nationale doelstellingen. Ook in Europa kennen initiatieven in die richting een zeker succes. In Vlaanderen zijn er enkele tientallen steden die een bewust klimaatbeleid voeren dat gekoppeld is aan internationale doelstellingen. Hetzelfde kan

gezegd worden van initiatieven op subnationaal niveau in de VS, waar een aantal staten door het ontwikkelen van een sterk eigen beleid een signaal sturen aan Washington.

- Burgerinitiatieven zijn een andere vorm van klimaatactie die aan belang wint. Vaak onder impuls van het georganiseerde middenveld stellen groepen burgers zelf doelstellingen voor hun 'klimaatgedrag'. De overheid is hier meestal geen, of nauwelijks een partner. Klimaatwijken, coöperatieve initiatieven in de sfeer van energie, klimaatbewuste voedingspatronen introduceren op wijkniveau enz. Ze bestaan, winnen aan kracht en tonen in elk geval aan dat er alternatieven bestaan.
- Maar ook meer klassieke marktgebaseerde initiatieven spelen in toenemende mate een rol. Steeds meer 'klimaat-entrepreneurs' zien kansen in het ontwikkelen van technologie of producten die kunnen bijdragen aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgasen. Deze staan meestal los van wat overheden doen of nastreven, wat mooi kan geïllustreerd worden door het voorbeeld van de VS, waar zeer veel beweegt op het gebied van innovatie ondanks het complete falen van de overheid.

Het meest recente verhaal is om klimaatbeleid niet op te hangen aan internationale verdragen tussen staten, maar aan de veel essentiëlere vaststelling dat onze samenleving een aantal fundamentele transities zal moeten ondergaan als we willen streven naar een rechtvaardig en duurzaam samenlevingsmodel. Deze transities - of fundamentele maatschappelijke verande-

ringen in een aantal basissystemen van de samenleving zoals het energiesysteem, het voedselsysteem, het systeem van wonen en bouwen en het mobili-

teitssysteem - moeten bijdragen aan een koolstofarme samenleving. Het spreekt voor zich dat dit een opgave is voor alle maatschappelijke actoren. Door het klimaatprobleem via deze weg te benaderen, wordt het ingebed in veel ruimere sociale dynamieken, wat ook meteen wil zeggen dat allerlei maatschappelijke actoren hierin hun rol kunnen en moeten spelen.

Ook werknemersorganisaties en -bewegingen zullen hierin positie moeten nemen en actieve actoren worden. Immers, de transitie die we voor ogen hebben zullen ook leiden tot een andere werkgelegenheid, een andere arbeidsmarkt, andere economische en sociale machtsverhoudingen enz. Klimaatbeleid wordt op die manier een deel van de *core business* van werknemersorganisaties. Het grootste gevaar schuilt hierin al te grote behoudsgezinde reflexen. Men moet beseffen dat de essentie van het huidige systeem is dat het niet duurzaam is: noch wat betreft zijn impact op klimaat, noch wat het ruimere milieu-impact betreft, maar ook niet wat betreft de sociale gevolgen voor de zwaksten in de wereld. Het vasthouden aan de kortetermijnzekerheden van dit systeem

“

In de VS, maar ook in Azië, zijn er tientallen voorbeelden van steden die een klimaatbeleid voeren dat veel ambitieuzer is dan de nationale doelstellingen.

vertraagt de noodzakelijke transitie naar een samenleving die wel duurzaam kan zijn.

Een centrale rol voor sociale bewegingen in

het proces van transitie die moeten leiden naar een klimaatneutrale samenleving is, onder meer, de klemtoon leggen op de sociale rechtvaardigheid als basisvoorwaarde voor innovatie. Het bestrijden van klimaatverandering mag immers niet afgewenteld worden op de zwaksten in de samenleving, zoals nu het geval is met de potentiële gevolgen en de kosten van ervan! En alhoewel dit in principe ook een taak van de overheid zou moeten zijn, lijkt me dit bij uitstek een strijdpunt voor sociale bewegingen of het georganiseerde middenveld. Van marktactoren mogen we dit vanuit een ethisch appel misschien wel verwachten, maar de realiteit is dat dit meestal niet hun (belangrijkste) bekommernis is.

In wezen komt het er op neer dat werknemersorganisaties en -bewegingen moeten leren om klimaatbeleid en -actie te zien als een gelegenheid om ook hun sociale doelstellingen te verankeren in de samenleving: een die gebaseerd is op sociaal rechtvaardige duurzaamheid. Overigens is er niet veel keuze: het huidige model heeft in essentie afgedaan wegens fundamenteel niet duurzaam.