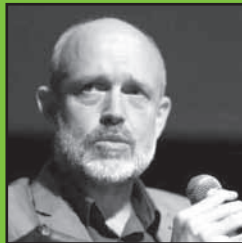




# Klimaataakkoord van Parijs brengt hoop maar grote kloof blijft

BERT DE WEL



*De auteur is adviseur klimaat en energie op de ACV-studiedienst*

De Franse diplomatie, onder leiding van minister van Buitenlandse Zaken Laurent Fabius, heeft een huzarenstuk gerealiseerd door 195 landen (en de EU) achter een billijk, ambitieus en bindend klimaataakkoord te krijgen. Een opsteker na de jaren van malaise in de onderhandelingen sinds de mislukking tijdens de conferentie van Kopenhagen in 2009. Het is ook een opsteker voor de Verenigde Naties omdat het toont dat een multilaterale aanpak van moeilijke uitdagingen in de wereld nog steeds mogelijk is. De tekst die goedgekeurd werd, is de beste deal die mogelijk was. De doelstellingen zijn ambitieus, maar het is zeer de vraag of we de kloof die er nog is om de opwarming onder 2° C te houden (laat staan 1,5° C) kunnen dichten met de gemaakte afspraken. Onze planeet is dus nog zeker niet gered; het werk is nog maar pas begonnen.

**H**et is een voluntaristisch en ambitieus akkoord geworden. Parijs verwijst naar het doel van het klimaatverdrag uit 1992 dat stelt dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer op een zodanig niveau moet gestabiliseerd worden om een gevaarlijke menselijke invloed op het klimaat te voorkomen.

Het akkoord maakt dit concreet door te stellen dat de opwarming aanzienlijk onder de 2° C moet blijven en dat we inspanningen moeten leveren om de opwarming te beperken tot 1,5°. Dit is een mooi signaal, o.a. naar de kleine eilandstaten die met rede vrezen dat een opwarming met 2° nefast zal zijn voor hun overleven. Een tweede doel van het akkoord is er voor te zorgen dat we ons kunnen aanpassen aan de opwarming (adaptatie) zodat onze voedselvoorziening niet in gevaar komt. Tenslotte wijst het akkoord er op dat we de financieringsstromen consistent moeten maken met het pad naar emissiereducties en een klimaatveerkrachtige ontwikkeling.

#### **PAD NAAR 1,5°/2° C DOELSTELLING IS VAAG EN DUBBELZINNIG**

Om de 1,5°/2° C doelstelling te realiseren moeten de wereldwijde emissies zo snel mogelijk een piek bereiken en vervolgens in de tweede helft van de eeuw tot een evenwicht komen tussen emissies en opname van broeikasgassen (*sinks* zoals bossen en opslag van CO<sub>2</sub>). De timing van de piek laat men in het vage in het akkoord. Ook de exacte betekenis van het evenwicht tussen uitstoot en opname van broeikasgassen wordt vaag gehouden. De vrees bestaat dat men hiermee de deur openzet voor achterpoortjes in het klimaatbeleid via nog onbewezen en onbetrouwbare maatregelen in koolstofopslag en geo-engineering. Ook koolstofopslag via planten en bomen is niet onbesproken aangezien dit kan ingaan tegen de belangen van (kleine) landbouwers of een impact kan hebben op de voedselproductie zoals we bv. zien bij de massale productie van palmolie

**Het gebrek aan maatregelen in de lucht- en scheepvaart is een belangrijke tekortkoming. De luchtvaart is verantwoordelijk voor maar liefst 5% van de uitstoot van broeikasgassen, de scheepvaart voor bijna 3%.**

o.a. voor biobrandstoffen. De 1,5°/2° C langetermijndoelstelling is ongetwijfeld een mooi signaal, maar de afspraken uit het akkoord om deze doelstelling effectief te realiseren zijn niet waterdicht. De ministers erkennen expliciet in het akkoord dat de gezamenlijke engagementen die ze tot nu toe aangingen ruim tekort schieten om de opwarming aan te pakken. Vervolgens lijken ze niet gehaast om hier iets aan te doen. In 2018 starten ze een dialoog over de evaluatie van hun engagementen. Een echte stand van zaken wordt pas in 2023 gemaakt, en dan om de vijf jaar. Pas in 2020 worden landen verplicht om nieuwe engagementen aan te gaan (of om bestaande te actualiseren), terwijl ze vandaag zelf al erkennen dat de huidige onvoldoende zijn.

Nochtans is net dit systeem van vrijwillige engagementen de magische sleutel die het akkoord van Parijs mogelijk heeft gemaakt. Het Kyoto-protocol werkte met *top-down* opgelegde emissiereductiedoelstellingen.<sup>1</sup> Tijdens de klimaatconferentie in Warschau in 2013 werden de *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) geïntroduceerd. Dit zijn vrijwillige nationaal bepaalde emissiereductie engagementen. Landen beslissen dus zelf wat ze op tafel leggen, een *bottom-up* proces. Deze aanpak zorgde voor een cruciale doorbraak in het onderhandelingsproces want intussen hebben 189 landen dergelijke plannen ingediend. Door het akkoord van Parijs zullen de INDCs omgezet worden in

*Nationally Determined Contributions* (NDCs), de vrijwillige beloften worden ‘vastgepind’ in een register. Het akkoord legt dus niet op wat een land moet doen. De landen krijgen enkel de verplichting om dergelijke NDCs op te stellen. Vervolgens moeten opeenvolgende NDC’s een verbetering tonen, en ze moeten een weerspiegeling zijn van het hoogst mogelijke ambitieniveau. Of dit ook effectief gaat gebeuren, is de cruciale vraag. Dit zal ook bepalen of het akkoord van Parijs het klimaat zal redden of niet.

Een bijkomende en bijzonder belangrijke tekortkoming van het akkoord van Parijs is de volledige afwezigheid van maatregelen met betrekking tot de lucht- en scheepvaart. De luchtvaart is verantwoordelijk voor maar liefst 5% van de uitstoot van broeikasgassen, de scheepvaart voor bijna 3%. De onmacht van de landen om ook deze sectoren in te schakelen in het klimaatbeleid illustreert hoe uiteindelijk economische en handelsbelangen nog steeds voorrang krijgen op de effectieve aanpak van de klimaatverandering.

#### **EXTRA GELD VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN?**

Ontwikkelingslanden hebben recht op de nodige financiële ondersteuning van de ontwikkelde landen om de omschakeling te maken naar een koolstofarme economie, om zich aan te passen aan de klimaatverandering die vooral bij hen hard toeslaat en om de schade te vergoeden die deze landen nu al ondervinden. De Duitse kanselier Angela Merkel beloofde tijdens de opening van de conferentie: “*What we promised in Copenhagen we have to deliver here*”. In Kopenhagen al beloofden de rijke landen om vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard dollar te voorzien. In tegenstelling tot de belofte van kanselier Merkel wordt deze belofte niet hard gemaakt in het juridisch bindende akkoord. Het staat enkel in het document met beslissingen van de conferentie, een beslissing die dus al genomen werd in Kopenhagen... De landen zullen wel om de twee jaar “indicatieve

#### **Onder druk van Rusland en de Arabische landen is een paraaf over mensenrechten en kwaliteitsvolle jobs voor werknemers in de klimaattransitie uit het akkoord gehaald.**

---

kwantitatieve en kwalitatieve informatie” moeten verstrekken en de financiële steun moet toenemen. Dit laatste is belangrijk aangezien de doelstelling voorlopig nog niet in zicht is. Vandaag bevat het Green Climate Fund 10 miljard dollar.<sup>2</sup>

Voor de EU was het een belangrijke eis dat ook de (grote) ontwikkelingslanden mee zouden bijdragen aan de klimaatfinanciering.<sup>3</sup> Landen zoals China beschikken over zeer veel financiële middelen, van hen werd verwacht dat ze zich ook zouden engageren tot het bijdragen aan de klimaatfinanciering. Maar dat werd niet in het akkoord opgenomen. De klimaatfinanciering van deze landen blijft gestoeld op vrijwillige basis.

Een positief punt in het akkoord is het aparte mechanisme (het *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*) dat voorziet in een vergoeding aan de ontwikkelingslanden voor de al opgelopen schade (*loss and damage*). Dit was een belangrijke eis van de landen uit het zuiden. Het is wel bijzonder grof dat een aantal landen (waaronder de VS) deze vergoeding heeft gekoppeld aan de eis dat de betrokken landen elke aansprakelijkheid of compensatie voor de opgelopen schade moeten laten vallen.

#### **GEEN PLAATS VOOR MENSENRECHTEN OF RECHTVAARDIGE TRANSITIE**

Hoewel president Hollande aangaf dat COP21 een nieuwe stap zou zijn voor de mensenrech-

ten werd elke verwijzing naar de nood om mensenrechten te respecteren bij het uitvoeren van klimaatmaatregelen geweerd. Bij de start van de onderhandelingen zat er een goede paragraaf in het ontwerpakkoord met verwijzing naar mensenrechten, de rechten van inheemse volkeren, gendergelijkheid en een rechtvaardige transitie voor de werknemers waarbij waardig werk en kwaliteitsvolle jobs gecreëerd worden. Onder druk van Rusland en de Arabische landen zijn die zinnen eruit gehaald. Zwaar protest van een zeer brede coalitie van een aantal landen en organisaties heeft niet mogen baten (zie verder).

Gelukkig bevat het voorwoord van het akkoord een verwijzing naar de fundamentele rechten waaronder de rechtvaardige transitie. Toch geeft dit een bijzonder ongemakkelijk gevoel: hoe wil men steun van de bevolking krijgen voor het klimaatbeleid als niet eens de fundamentele mensenrechten gegarandeerd worden? Een voorbeeld van dergelijke schendingen van de mensenrechten is de situatie van de inheemse bevolking in het Amazonewoud. Hun leefomstandigheden worden zwaar aangetast door de ontginning van olie. Protesten hiertegen worden vaak met geweld (met doden tot gevolg) onderdrukt.<sup>4</sup>

Ook voor de werknemersbeweging wereldwijd is het een ontgoocheling dat men de betrokkenheid en rol van werknemers niet expliciet heeft kunnen erkennen in het operationele gedeelte van het akkoord. We werden enkel gehoord, maar de belangen van werknemers zullen niet actief meegenomen en opgevolgd worden in het internationale klimaatbeleid. Dit is zeker een gemiste kans. Vooral omdat er heel veel mogelijkheden zijn om de transitie voor werknemers te begeleiden. Instellingen zoals de Internationale Arbeidsorganisaties hebben concrete programma's om landen hierbij bij te staan.<sup>5</sup>

**Het is de hoop van de EU om het Europese emissiehandelssysteem uit te breiden naar andere landen of om gelijkaardige systemen op te zetten in andere landen.**

#### **EINDE VAN ZWART-WIT OPEDELINGEN TUSSEN ONTWIKKELINGSLANDEN EN ONTWIKKELDE LANDEN**

In het akkoord van Parijs wordt de opdeling van het Klimaatverdrag uit 1992 tussen de geïndustrialiseerde landen (opgenomen in Annex-I) en de ontwikkelingslanden (niet-annex I-landen) opgeheven. Alle landen moeten emissiereductie-engagementen (NDC) voorleggen en worden uitgenodigd om bij te dragen aan de klimaatfinanciering. Maar dat betekent niet dat het onderscheid volledig verdwenen is. Principes van billijkheid en "*common but differentiated responsibilities and respective capabilities in light of different national circumstances*" bepalen de engagementen die de landen moeten aangaan. De geïndustrialiseerde landen hebben een grote verantwoordelijkheid voor de klimaatopwarming, zij moeten de leiding nemen. Grote zich industrialiserende landen (zoals China, India en Brazilië) zien hun emissies sterk stijgen en moeten dus ook mee hun verantwoordelijkheid nemen.

Het aan boord krijgen van de grote ontwikkelingslanden in het klimaatbeleid ('differentiatie' in het jargon van de klimaatonderhandelaars) was een belangrijke doelstelling van de EU en andere geïndustrialiseerde landen. Dit is cruciaal om op wereldwijd vlak tot een '*level playing field*' (gelijk speelveld) te komen tussen bedrijven die met elkaar concurreren maar aan andere klimaatnormen moeten voldoen. Het akkoord vormt een belangrijke stap vooruit om de normen ook in landen zoals China op te trekken.

Een tweede belangrijk instrument in dit opzicht is de inzet van marktmechanismen. Het akkoord voorziet hierin, alhoewel zeer expliciete verwijzingen amper voorkomen omdat een aantal landen (bv. Bolivia en Venezuela) hier principieel tegen zijn. Het is de hoop van de EU om het Europese emissiehandelssysteem uit te breiden naar andere landen of om gelijkaardige systemen op te zetten in andere landen. Dit moet bijdragen tot het realiseren van het gelijke speelveld voor Europese ondernemingen met ondernemingen uit andere landen om op die manier *carbon leakage* (het verplaatsten van vervuilen-de activiteiten naar landen met lagere normen) te vermijden.

#### **BLIJVEN VASTHOUDEN AAN KORTE TERMIJN ECONOMISCHE BELANGEN**

Het wereldwijde enthousiasme over het akkoord van Parijs, zorgt er voor dat de grote onenigheid die er bestaat tussen de landen over het klimaatbeleid bijna volledig aan de aandacht ontsnapt. Hoewel Saudi-Arabië ongetwijfeld de kampioen is om het globale klimaatbeleid stokken in de wielen te steken, is het zeker niet het enige land. De VS, Japan en de EU speelden het bijzonder hard op het gebied van klimaatfinanciering en met hun eis naar de grote ontwikkelingslanden om hun engagement inzake emissiereducties en financiering op te trekken. China en India deden vooral moeilijk over de langetermijndoelstelling van het akkoord, de evaluatiecyclus en de onafhankelijke verificatie van emissierapporten en acties. De EU, VS, en een tachtigtal Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse en eilandstaten sloten een 'High Ambition Coalition'. Toen ook Brazilië hierbij aansloot, werden China en India geïsoleerd als de 'slechteriken'.

#### **EEN STERK STAALTJE DIPLOMATIEKE STRATEGIE VAN DE VS EN DE EU**

In de onderhandelingen werd een bijzonder constructieve rol opgenomen door veel Afrikaanse

**Opmerkelijk was ook de volledige metamorfose van Canada dat bijzonder constructieve standpunten innam nu er een nieuwe regering aan de macht is, onder andere als actieve verdediger van de Rechtvaardige Transitie.**

---

landen (Angola, Egypte, Nigeria, Zuid Afrika, enz.), Brazilië, Argentinië, Mexico, enz. Op initiatief van Mexico werd op de voorlaatste dag van de onderhandelingen nog een moedig initiatief genomen om de mensenrechten terug in de tekst te krijgen.<sup>6</sup> Opmerkelijk was ook de volledige metamorfose van Canada dat bijzonder constructieve standpunten innam nu er een nieuwe regering aan de macht is. Canada sloot zich bv. aan bij Argentinië, Brazilië en (in mindere mate) de VS en de EU als actieve verdedigers van de Rechtvaardige Transitie. Ons land heeft rond dat thema een zeer gewaardeerde rol gespeeld binnen de Europese delegatie. Dit geldt trouwens voor het werk van de hele Belgische delegatie die door goede dossierkennis en grote gedrevenheid een bijzonder actieve rol kon spelen in de onderhandelingen.

#### **BELGIË MAAKT SLECHTE BEURT**

Toch maakte ons land een slechte beurt in Parijs. Maar liefst zeven Belgische ministers deden hun opwachting in Parijs.<sup>7</sup> In tegenstelling tot vele ministers uit andere landen zagen we geen van hen een prominente rol opnemen als facilitator om in formele en informele werkgroepen compromissen uit te werken.<sup>8</sup> De bedenkelijke klimaatreputatie van onze beleidsmakers werd in de verf gezet door het winnen van de 'fossil van de dag'-prijs bij de start van de conferentie.<sup>9</sup> Premier Michel presteerde het namelijk om het woord te nemen in de conferentie zonder dat er

een akkoord was over de verdeling van de klimaatinspanning in ons land. Zes jaar lang bewezen de betrokken beleidsverantwoordelijken dat communautaire en/of politieke spelletjes belangrijker waren dan ons land voor te bereiden op de transitie naar een koolstofarme samenleving. Met zo'n palmares maak je weinig indruk aan de onderhandelingstafel.

#### DE WEG VOORUIT

Het blijft dus bijzonder moeilijk voor de internationale politieke leiders om een afsprakenkader te maken dat effectief en efficiënt de klimaatuitdagingen aangaat. Het historische karakter zal snel getoetst kunnen worden bij de vertaling naar het nationale beleid. Om de engagementen inzake 1,5°/2° C waar te maken moet de EU zijn klimaatdoelstellingen voor 2030 bijstellen. Maar we zien dat Europees Commissaris Cañete hier niet van overtuigd is. Ook in ons land is er zeer veel werk aan de winkel. Minister-president Bourgeois belooft een Vlaamse klimaatconferentie. We hopen alvast dat die goed afgestemd zal worden met het energiepact dat ook al beloofd werd, zowel in Vlaanderen als op het federaal niveau, maar waar tot nog toe niets van in huis kwam.

**Minister-president Bourgeois belooft een Vlaamse klimaatconferentie. We hopen alvast dat die goed afgestemd zal worden met het energiepact dat ook al beloofd werd, zowel in Vlaanderen als op het federaal niveau, maar waar tot nog toe niets van in huis kwam.**

Dit alles betekent dat burgers, bedrijven en organisaties het voortouw moeten blijven nemen. Ook de internationale vakbonden hebben op de klimaatconferentie getoond dat ze wereldwijd mee aan de kar trekken. Via concrete initiatieven tonen we aan dat werknemers mee kunnen zorgen voor energiebesparing en andere klimaatmaatregelen op de werkvloer. We verwachten ook van de regeringen dat ze op beleidsvlak zorgen voor een goed juridisch kader. In Parijs werden elementen van zo'n kader afgesproken, maar er is nog zeer veel werk om met dit akkoord het klimaat te redden. ■

1. Zo moest ons land zijn emissies met 7,5% verminderen tegen 2012 t.o.v. het niveau in 1990.
2. Premier Michel kondigde in Parijs aan dat ons land 50 miljoen euro per jaar zal bijdragen. Vlaanderen leverde in Parijs een bijdrage aan het Green Climate Fund van 3,5 miljoen euro, Wallonië 7 miljoen euro en het Brussels Gewest 0,5 miljoen.
3. Zo heeft Zuid-Korea US \$ 100 miljoen, Mexico US \$ 10 miljoen en Peru US \$ 6 miljoen bijgedragen aan het Green Climate Fund. China gaf US \$ 3,1 miljard klimaatfinanciering aan het South-South Cooperation Fund. Bron: <http://www.theroadthroughparis.org/negotiation-issues/country-finance-pledges>
4. Zie bv. 'Vakbonden steunen strijd tegen illegale houtkap' <http://www.dewereldmorgen.be/blog/bertdewel/2014/12/04/vakbonden-steunen-strijd-tegen-illegale-houtkap>
5. [http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS\\_422575/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/news/WCMS_422575/lang--en/index.htm)
6. Ondersteund door Mexico, Canada, Chili, Costa Rica, Guatemala, Peru en de Filipijnen.
7. Eerste minister Charles Michel en de ministers Marghem, Schauvliege, Magnette, Furlan, Di Antonio en Fremault.
8. Een lijst met ministers facilitators voor het Comité van Parijs vind je hier: [http://unfccc.int/meetings/paris\\_nov\\_2015/in-session/items/9320.php#7](http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/in-session/items/9320.php#7)
9. Sinds 1999 delen milieuorganisaties tijdens de conferentie elke dag een prijs uit aan het land (of landen) die het meest dwars liggen in de onderhandelingen, meer info: <http://www.climatenetwork.org/fossil-of-the-day>