

Mijlpaal of tussenstap: verder na Kopenhagen

De dobbelstenen zijn gevallen. Na een onderhandelingsproces van twee jaar, met als hoogtepunt de klimaatconferentie in Kopenhagen van december 2009, ligt er nu een 'Copenhagen Climate Accord'. De uitkomsten zijn volgens velen teleurstellend. Hoewel het te gemakkelijk is dit akkoord alleen maar kritisch te bekijken, is die beoordeling in zeker twee opzichten terecht: de tekst van het huidige akkoord is mager, en de rol van Europa en Nederland bij de totstandkoming van het akkoord was veel kleiner dan gehoopt. Maar belangrijker dan te constateren wat er is misgegaan, is de vraag hoe Nederland en Europa nu verder moeten. Dit artikel kijkt daarom terug op de klimaatconferentie, met als doel een beeld te schetsen van een mogelijke rol voor Nederland en Europa bij het internationale klimaatbeleid in de toekomst.

Wat is er afgesproken en wat niet?

'We zijn er nog niet. Dit akkoord gaat verder dan ooit, maar wij hadden nog wel verder willen gaan.'¹ Dat was de reactie van premier Balkenende direct na afloop van de klimaatconferentie in Kopenhagen. Het Zweedse EU-voorzitterschap hekelde de uitkomsten zelfs als een regelrechte 'disaster'.² Het verwoordde daarmee de mening van veel EU-burgers, ook in Nederland.

Als je naar het akkoord zelf kijkt, dan vallen die reacties gemakkelijk te begrijpen. Het stuk omvat maar zes pagina's, waarvan één titelpagina en twee pagina's oningevulde bijlagen. Die magere eerste indruk wordt bevestigd als je het akkoord leest. In totaal bestaat de tekst uit twaalf punten, waarvan sommige uitblinken in vaagheid.³ Maar gelukkig staan er ook concrete punten in het akkoord. Zo is vastgelegd dat het doel is opwarming te beperken tot 2 graden Celsius, iets dat nog niet eerder zo helder was afgesproken. Ook komt er een 'Copenhagen Green Climate Fund', waarin 30 miljard dollar voor de periode 2010-2012 wordt gestort en vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard dollar. Verder zijn er afspraken gemaakt over een mechanisme om ontbossing tegen te gaan en een technologie-mechanisme. Landen kunnen op vrijwillige basis hun nationale emissiereductiedoelen inleveren, die vervolgens in de bijlage bij het akkoord worden opgenomen. De acties moeten nationaal gemeten en internationaal gerapporteerd worden. Het geheel moet ten slotte in 2015 worden geëvalueerd, 'waarbij ook rekening houden moet worden met verschillende wetenschap-

pelijke inzichten, waaronder die gerelateerd aan temperatuurstijgingen van 1,5 graden Celsius'. Belangrijk winstpunt is voorts dat de opkomende economieën, waaronder ook China, zich in Kopenhagen voor het eerst bereid hebben getoond tot klimaatacties in eigen land.

Veel regeringsleiders beschouwen het akkoord, dat eerder bedoeld was als een mijlpaal, daarom nu als een tussenstap. Dat neemt niet weg dat er nog veel ontbreekt. Zo is er niets terug te vinden over belangrijke punten als mondiale emissiereductiedoelen voor 2020 en 2050, over lucht- of scheepvaart of over de Russische 'hot air', die het tot stand komen van een effectieve koolstofmarkt in de toekomst ernstig kan bedreigen. Ook is niet duidelijk hoe financiering, de technologie- en ontbossingsmechanismen en het meten en rapporteren precies worden ingevuld. Ten slotte is niet duidelijk wat de wettelijke status van het akkoord precies is: het is door de algemene vergadering alleen maar 'ter kennisgeving' aangenomen.

Het proces

De aanloop van de klimaatconferentie begon in december 2007, toen in Bali een 'Action Plan' werd afgesproken om te komen tot een nieuw klimaatverdrag. Langs twee sporen, één met en één zonder de Verenigde Staten, moest een akkoord worden bereikt over een 'gedeelde visie' en over vier sleutelonderwerpen: mitigatie, adaptatie, technologie en financiering. 'Bali' werd gevolgd door een lange rij tussenbijekomsten, die elkaar met steeds kortere frequentie opvolgden. Maar op alle gebieden bleek vooruitgang lastig. De laatste maanden vóór de conferentie nam de spanning toe naarmate steeds meer regeringsleiders opriepen tot ambitieuze actie en eigen nationale doelen aankondigden.⁴ Tegelijk werd in november 2009 al duidelijk wat er in Kopenhagen *niet* bereikt zou worden: Er zou geen wettelijk bindende tekst uit rollen, hooguit een politiek akkoord.⁵ En in dezelfde maand werd de angst voor een groot 'klimaatcomplot' gevoed door publicatie van de emailcorrespondentie van onderzoekers van de Universiteit van East Anglia, die suggereerde dat belangrijke klimaatdata gemanipuleerd zouden zijn.⁶

Op 7 december 2009 begon de klimaatconferentie. Maar net als tijdens de voorbereidingen kon in Kopenhagen op de belangrijkste onderhandelings-

punten niet of nauwelijks voortgang worden bereikt. Wel viel het Deense voorzitterschap negatief op door het voortijdig laten uitlekken van verdragsteksten. Ook rondom de conferentie verliep alles verre van vlekkeloos: zo bleken in de tweede week van de conferentie veel te veel accreditaties uitgedeeld te zijn en werd de toegang daarom van de ene op de andere dag sterk beperkt – met lange wachtrijen, chaos en veel ontevredenheid bij bezoekers tot gevolg.

De laatste dag van de conferentie moest daarom, zoals ook bij eerdere conferenties, de doorslag geven. Op deze slotdag waren veel regeringsleiders afgekomen, die met hun gezamenlijk politiek gewicht een oplossing moesten forceren. En een doorbraak leek ook in zicht toen president Obama samen met de leiders van de 'BASIC'-landen Brazilië, Zuid-Afrika, India en China tot een ontwerptekst kwam. Maar uit die tekst werden door China weer passages geschrapt; en in de algemene vergadering werd het conceptverdrag, diep in de nacht, vervolgens afgeschoten door vertegenwoordigers van Tuvalu, Soedan, Venezuela, Bolivia en Cuba. Zaterdagochtend, na vervanging van de Deense voorzitter, werd de conferentie afgesloten: bij gebrek aan consensus nam de vergadering het Akkoord 'ter kennisgeving' aan.

Lessen uit Kopenhagen

Nederland speelde in het hele verloop van de conferentie vooral een indirecte rol, als lidstaat van de Europese Unie. Maar *de EU had in Kopenhagen weinig in te brengen*. Na eerder jarenlang op alle internationale fora een 'Europees leiderschap' op het gebied van klimaat te hebben geclaimd, kon de Unie ter plekke weinig anders doen dan in te stemmen met de tekst die door de BASIC-landen en de Verenigde Staten was opgesteld. Wellicht dat de EU in de aanloop naar de conferentie een rol heeft gespeeld als aanjager van het proces en als 'het beste jongetje in de klas' een voorbeeld is geweest voor doelen van andere landen.⁷ Maar op het *moment suprême* had het Europese 'leiderschap' geen enkele betekenis. Kopenhagen liet dan ook vooral het voorlopig falen zien van het Europese idee van *global governance*.⁸ een gedetailleerd *top-down*-systeem, gebaseerd op consensus, met quasi sociaal-democratische herverdeling van welvaart en lasten – maar met een zwak leiderschap.

Dat hangt wellicht ook samen met een *tweede punt* dat tijdens de klimaatconferentie nog eens overduidelijk naar voren kwam: het *verschuivende machts-evenwicht* in de wereld. China is de nieuwe wereldmogendheid, die samen met de Verenigde Staten bepaalt hoe de internationale mores er de komende jaren op tal van terreinen uit zullen zien. Op de conferentie bleek met de BASIC-landen een nieuwe coalitie opgestaan, die de tekst van het klimaatakkoord bepaal-

de. China speelde daarin een fundamentele rol. Maar het land leek nog niet helemaal thuis in de nieuwe leiderschapsrol: enerzijds wilde men zich een verantwoordelijk speler tonen, die oog heeft voor een mondiaal probleem als het klimaat; anderzijds was men bang dat emissiereductiedoelstellingen in eigen land de economische groei zullen aantasten, die vooralsnog vóór alles gaat.

In zeker opzicht was de rol van China, dat door veel waarnemers als de grote boeman van de conferentie betiteld wordt, daarmee niet eens fundamenteel anders dan die van de Verenigde Staten. In beide landen is de perceptie dat een spagaat gemaakt moet worden tussen klimaat- en economische doelstellingen, en ook tussen internationaal politiek prestige en binnenlands draagvlak. Waar in China vooral de door de marktopening sterk opkomende middenklasse dat draagvlak lijkt te bepalen, is het in de Verenigde Staten het delicate evenwicht tussen Democraten en Republikeinen dat grote politieke verschuivingen lastig maakt. Ook de Amerikanen konden daarom niet verder gaan dan een relatief beperkte emissiereductiedoelstelling, die niettemin een grote stap voorwaarts zou betekenen voor het Amerikaanse klimaatbeleid.

Een *derde les* heeft te maken met de doorslaggevende rol van een aantal 'ongeleide projectielen' binnen het internationale systeem op de conferentie. Landen als Venezuela, Bolivia, Cuba en Iran wilden vooral ideologische punten scoren tegen de 'kapitalistische en imperialistische vijand'. En ze kregen daar door het *format* van de conferentie, waar alle besluiten op basis van consensus genomen moeten worden, ook alle ruimte voor. Ook anderszins riep de organisatie van de conferentie vragen op. De 'melange tussen geloofsbijeenkomst, industriebeurs en politieke vergadering'⁹ ontaardde deze keer in een hels brouwsel, dat ondrinkbaar bleek. Te veel mensen, te veel vertrouwen in regeringsleiders, falende besluitvormingsprocedures en een te grote complexiteit aan onderwerpen leidden tot een 'systems overload' – een machinerie ter grootte van vele fabriekshallen waar uiteindelijk, na lang gereutel, alleen één lucifersdoosje uit kwam rollen.

Hoe nu verder?

Ruim een maand na Kopenhagen hebben de helft van de deelnemende landen, waaronder de grootste uitstoters, hun nationale emissiereductievoorstellen opgestuurd voor opname in de eerder genoemde bijlagen bij het Akkoord. Zo heeft de EU aangekondigd haar 20/30%-reductiedoelstelling te handhaven. De BASIC-landen hebben, nadat ze elkaar op de conferentie gevonden hadden, alweer een nieuwe ontmoeting gehad, waarin ze beklemtonen bereid te zijn 'met alle andere landen samen te werken' om de COP-

16 in Mexico in november 2010 tot een 'agreed outcome' te komen.¹⁰ Daartoe roepen ze Denemarken als voorzitter van het COP-15-proces op 'ten minste vijf' tussenbijkomsten te organiseren, waarbij 'financiering, logistiek en andere procedurele zaken' geen belemmering mogen vormen.

Kort na Kopenhagen hebben ook de sceptici steeds meer de wind in de zeilen. Nadat deze met de uitgekete emails van de Universiteit van East Anglia een slag geslagen hadden, duiken er nu steeds meer berichten op over onjuiste claims in de rapporten van het wetenschappelijke klimaatpanel IPCC.¹¹ Minister Cramer wil deze rapporten nu dan ook door een onafhankelijke Nederlandse organisatie laten nalopen. De uitkomsten van dat onderzoek moeten laten zien tot op welke hoogte de claims van het IPCC gerechtvaardigd zijn. Mochten fundamentele claims van het IPCC de toets van de wetenschappelijke kritiek niet kunnen doorstaan, dan zal de Minister weinig anders resten dan hieruit consequenties te trekken voor het klimaatbeleid.

Maar als de fundamentele van het IPCC-bouwwerk na hernieuwde inspectie wél stevig blijken, dan zal de Minister aan de slag moeten met de uitkomsten van Kopenhagen. Er staan dan globaal drie opties open

De EU en Nederland past een bescheidener rol, zo heeft Kopenhagen geleerd

voor het vervolg. De eerste en meest voor de hand liggende optie is: *gewoon doorgaan*, mogelijk met een tandje minder vanwege de bezuinigingen die er aan zitten te komen. Dan zullen wel alle losse eindjes die er nu liggen, aan elkaar moeten worden geknoopt, en de meningsverschillen waar men in Kopenhagen niet uit kon komen, zullen dan moeten worden bijgelegd. Alleen is die strategie waarschijnlijk *niet genoeg* om uit te komen bij het in Kopenhagen vastgelegde einddoel van maximaal twee graden Celsius temperatuurstijging. Recent onderzoek¹² geeft aan dat ook als alle nu bekende nationale emissiereductiedoelen in het Akkoord worden opgenomen, de optelsom hiervan nog niet leidt tot het behalen van het twee-gradendoel. Ander onderzoek¹³ suggereert bovendien dat positieve *feedbacks* in het klimaatstelsel tot dusver de relatie tussen emissies en opwarming eerder lijken te onderschatten dan te overschatten. Met ieder jaar uitstel nemen de kosten van klimaatbeleid bovendien fors toe.¹⁴ Het verdient voor beleidsmakers dan ook aanbeveling eens verder te kijken naar het brede domein van voorstellen die op de bureaus van beleidswetenschappers liggen.

In essentie komen veel van deze voorstellen erop neer dat internationaal klimaatbeleid alleen overtuigend vorm gegeven kan worden als men veel sterker

dan tot dusver uitgaat van het *eigenbelang* van landen, dat veel breder is dan klimaat alleen. Thomas Friedman gaat zelfs zover te stellen dat er misschien wel helemaal geen bindend akkoord nodig is.¹⁵ Volgens hem moeten we vertrouwen op het economisch eigenbelang van landen bij het opbouwen van een klimaatvriendelijke industrie. Nadeel van dit idee is alleen dat er wel eerst een internationale (CO₂-) markt moet ontstaan, die ervoor zorgt dat die industrie ook concurrerend kan zijn. En daarvoor is weer een internationaal akkoord nodig. Andere voorstellen gaan er daarom van uit dat naast het UNFCCC-circuit wellicht afzonderlijke technologieakkoorden nodig zijn,¹⁶ dat naar 'Coalitions of the Willing' gezocht moet worden,¹⁷ dat er simpelweg meer geld nodig is voor energie-innovatieonderzoek¹⁸ of dat wellicht het verschuiven van het meten van emissies van productie naar consumptie een oplossing kan bieden.¹⁹ In alle verscheidenheid hebben deze voorstellen gemeen dat ze het klimaat zien als een afzonderlijk oplosbaar probleem, dat met gericht beleid afzonderlijk aangepakt kan worden.

Een volgende laag aan oplossingsvoorstellen gaat nog verder. Zij beschouwen het klimaatprobleem als zo fundamenteel, dat het alleen aangepakt kan wor-

den met diepgaande aanpassingen in nationale en internationale beleids- en bestuursstructuren, in andere sectoren of zelfs in de samenleving. Voorstellen binnen deze laag variëren van hervorming van de Verenigde Naties als geheel,²⁰ een bredere heroriëntatie op legitimatie en rol van overheden,²¹ het zoeken van diepere culturele toenadering en samenwerking met Azië en het Midden-Oosten,²² intensievere samenwerking op energiegebied²³ tot het anders meten van welvaart.²⁴

Geen van deze voorstellen heeft tot dusver nog de overstap gemaakt van wetenschap naar praktisch beleid. Maar als er verdere stappen in het klimaatbeleid nodig zijn, dan lijkt het verstandig samengang en consequenties van deze en andere beleidswetenschappelijke voorstellen te betrekken bij toekomstige vormgeving van het klimaatbeleid.

Keuzen voor de EU en Nederland

Afblazen, doorgaan of intensiveren. De keuzemogelijkheden voor de EU en Nederland bij het klimaatbeleid konden nauwelijks groter zijn. Stopzetten van klimaatbeleid zou een grote afgang betekenen voor zowel de EU als Nederland, en is alleen een optie als het volledige klimaatonderzoek tot dusver op drijfzand gebaseerd zou blijken te zijn. Dat lijkt niet

waarschijnlijk. Gewoon doorgaan, al dan niet met bezuinigingen, lijkt de simpelste keuze, maar leidt tot de paradox dat, wanneer we afgaan op de huidige klimaatwetenschap, het gestelde twee-gradendoel hoogstwaarschijnlijk niet gehaald zal worden. Uitstel van afdoende maatregelen nu leidt bovendien tot hogere kosten later. Intensiveren van klimaatbeleid zou in dat geval een consequente keuze zijn, maar lijkt nauwelijks haalbaar, nu de wind vooral uit de sceptische hoek waait.

Het is voor de EU en Nederland dan ook vooral eerst van belang de sceptici serieus te nemen. Een pas op de plaats, goede wetenschappelijke zelfcontrole en *feedback* vormen een allereerste basis voor succesvol klimaatbeleid in de toekomst. Te veel alarmisme en opgeklopte resultaten werken duidelijk averechts. Ook past de EU en Nederland, zo leert Kopenhagen, een bescheidener rol. In plaats van een 'klimaatleiderschap' van de daken te schreeuwen zouden beide zich naar buiten toe wat *bescheidener* mogen opstellen, en tegelijk naar binnen toe wat meer resultaten mogen laten zien. Welbegrepen eigenbelang en een combinatie van klimaatmaatregelen met industrie-, innovatie- en werkgelegenheidsbeleid kunnen daarbij leidend zijn. Ten opzichte van de opkomende economieën zou kijken en luisteren het devies kunnen zijn, en hun tegemoet komen bij hun drijfveer economische groei – maar dan wel met lagere emissies. In plaats van de kampioen van de armste ontwikkelingslanden te willen zijn en het oor bij de Verenigde Staten te luisteren te leggen, zou nog meer toenadering tot *opkomende economieën* het Europese en Nederlandse geluid wellicht sterker kunnen maken. De UNFCCC ten slotte is een noodzakelijke, maar op zich zelf niet voldoende voorwaarde voor succesvol klimaatbeleid in de toekomst. Parallele beleidssporen dienen op zijn minst onderzocht te worden.

Wat dat betreft is het spel duidelijker dan het lijkt: Ook al was het aantal ogen van de worp minder dan gehoopt, als er niet vals is gespeeld, dan zijn de EU en Nederland nu gewoon aan zet. Recht vooruit kost het minste bedenktijd, maar om het klimaatspel te winnen, moet er verder worden gedacht dan alleen aan de volgende zet.

Noten

- 1 R. van der Kloor, 'Bittere nasmaak na klimaatop Kopenhagen', Elsevier.nl, 19 december 2009.
- 2 AFP/The Swedish Wire, 'Sweden slams climate talks as a "disaster"', Swedishwire.com, 22 december 2009.
- 3 UNFCCC, *Copenhagen Accord*, 2010 (www.unfccc.int).
- 4 Zie voor de gestelde nationale emissiereductiedoelen bijv.: M.G.J. den Elzen, M. Roelfsema & S. Slingerland, *Too hot to handle? The emission surplus in the Copenhagen negotiations*, Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency, december 2009.
- 5 'No global climate change treaty likely for up to a year, negotiators admit', in: *The Guardian*, 5 november 2009.

- 6 'Climate sceptics claim leaked emails are evidence of collusion among scientists', in: *The Guardian*, 20 november 2009.
- 7 De EU heeft als eerste een emissiereductiedoel gesteld, waarin ze aankondigde emissies in ieder geval met 20% te reduceren, en 30% in het geval van het bereiken van een voldoende ambitieus internationaal klimaatakkoord. Andere landen volgden veel later.
- 8 T. Kleine-Brockhoff, 'Lessons of a memorably chaotic global gathering', in: *Financial Times*, 23 december 2009.
- 9 F. Vorholz, 'Was aus dem Klimagipfel folgt', *Zeit online*, 21 december 2009.
- 10 Chinese Embassy in India, 'Joint Statement Issued at the Conclusion of the Second Meeting of Ministers of BASIC Group', New Delhi, 25 januari 2010 (<http://in.china-embassy.org/eng/sgxw/t653628.htm>).
- 11 Tweede Kamer, verslag 48ste vergadering, verkeerde informatie IPCC rapport, 28 januari 2010.
- 12 Den Elzen e.a., *a.w. noot 4*.
- 13 PBL, KNMI & WUR, 'News in Climate Science and Exploring Boundaries. 2009. A Policy brief on developments since the IPCC AR4 report in 2007', Bilthoven, december 2009.
- 14 De International Energy Agency becijfert de extra kosten van één jaar uitstel op 500 miljard dollar (IEA, *World Energy Outlook 2009*).
- 15 T.L. Friedman, 'Off to the Races', in: *New York Times*, 19 december 2009.
- 16 Heleen de Coninck, 'Klimaatverdrag werkt alleen als het de betrokkenen ook iets oplevert', in: *NRC Handelsblad*, 23 september 2009.
- 17 A. Giddens, *The Politics of Climate Change*, Cambridge, USA: Polity Press, 2009.
- 18 Bjorn Lomborg, 'We should change tack on climate after Copenhagen', in: *Financial Times*, 23 december 2009.
- 19 Dieter Helm & Cameron Hepburn (red.), *The Economics and Politics of Climate Change*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 20 Arunabha Gosh & Ngaire Woods, 'Governing Climate Change: Lessons from other Governance Regimes', in: Helm & Hepburn (red.), *a.w. noot 19*, blz. 454-478.
- 21 Maarten Hajer, *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 22 D. Moisi, *The Geopolitics of Emotion. How Cultures of Fear, Humiliation and Hope are Reshaping the World*, Londen: Random House, The Bodley Head, 2009.
- 23 Stephan Slingerland, Lucia van Geuns & Coby van der Linde, 'Van zwarte naar groene energie – Geopolitiek van een mondiale energietransitie', in: *Internationale Spectator*, mei 2008, blz. 259-263.
- 24 Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi, *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*, 14 september 2009 (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>).

Stephan Slingerland is senior beleidsadviseur bij het Planbureau voor de Leefomgeving.