

EEN PATCHWORK VAN PLEDGEWORK?

NAAR AANLEIDING VAN DE KLIMAATCONFERENTIE IN PARIJS

Januari 2015 was een leerzame maand voor wie zich bezighoudt met klimaatverandering. Op 15 januari berichtte de Amerikaanse ruimtevaartorganisatie NASA dat 2014 het warmste jaar was sinds de start van de wereldwijde waarnemingen in 1880. Sindsdien is de wereldgemiddelde temperatuur met 0,8 graden Celsius gestegen, en dat is zeer overwegend toe te schrijven aan de toenemende uitstoot van broeikasgassen. De nationale meteorologische instituten KMI en het KNMI bevestigden dat 2014 ook voor België en Nederland het warmste jaar ooit was. In de Lage Landen en West-Europa stijgen de gemiddelde temperaturen zelfs iets sneller dan wereldwijd.

Enkele dagen later, op 21 januari, werd in de Amerikaanse Senaat gestemd over twee moties. De eerste, dat klimaatverandering een reëel verschijnsel is en geen bedrog, haalde 98 stemmen voor en 1 tegen. Maar de tweede, dat klimaatverandering door menselijke activiteiten wordt veroorzaakt, werd door een Republikeinse meerderheid verworpen. De voorzitter van de milieuc commissie in die Senaat, zelf Republikein, verwees naar de Bijbel en de zondvloed om te stellen dat het klimaat altijd al aan verandering onderhevig was geweest.

Afgezien van de triviale domheid van dat laatste, kun je die twee berichten op meerdere manieren interpreteren. Eén ervan is dat, behalve als er een conferentie nadert of een incident is, zulke anekdotes nog zowat de enige persberichten over klimaatverandering zijn. Dat was destijds, met Al Gores film *An Inconvenient Truth* uit 2006 en de Nobelprijs voor de Vrede voor hem en het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in 2007, wel anders. Ook de klimaatconferentie in Kopenhagen (december 2009) wekte grote belangstelling. Die conferentie liep evenwel uit op een ontgooche-

PIETER LEROY

werd in 1954 geboren in Deinze. Is doctor in de politieke en sociale wetenschappen (Antwerpen, 1983) en sinds 1994 hoogleraar Milieu en Beleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Publiceerde vooral over milieuvraagstukken en de maatschappelijke en politieke reacties daarop.

ling – waarover hierna meer. Sindsdien werd het wereldnieuws beheerst door de financiële, later ook economische crisis, door wat eerst een Arabische lente leek maar intussen in zijn tegendeel is veranderd, en door terrorisme en internationale migratie.

Een andere mogelijke conclusie uit die twee berichten is de kennelijk onoverbrugbare kloof tussen wetenschappelijke inzichten en politieke overtuigingen. Natuurlijk zijn niet alle politici zo negationistisch als de Amerikaanse Republikeinen, maar ook Nederlandse, Belgische en Vlaamse politici en regeringen hebben het klimaat bepaald niet als eerste vraagstuk op hun lijstjes staan. De wetenschappelijke werkelijkheid en de politieke werkelijkheid lopen blijkbaar ver uit elkaar.

In december 2015 vindt in Parijs COP21 plaats: de eenentwintigste conferentie van de partijen die in 1992 het Verdrag van de Verenigde Naties over Klimaatverandering (UNFCCC) hebben afgesproken. In de aanloop naar die conferentie in Parijs is de aandacht voor het klimaatvraagstuk alweer flink toegenomen. Maar wat kunnen we van Parijs verwachten? Wordt het een ontgoocheling, zoals COP15 destijds in Kopenhagen, of zetten we toch enkele kleine stapjes voorwaarts?

EEN WETENSCHAPPELIJKE WERKELIJKHEID

Dit is geen les klimaatwetenschap. Toch even de natuurwetenschappelijke kern van het vraagstuk samenvatten: de aardatmosfeer bevat een geleidelijk oplopende concentratie broeikasgassen, met koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄) en lachgas (N₂O) als bekendste. Voor CO₂ bijvoorbeeld geldt dat we van zo'n 280 ppm (deeltjes per miljoen) in de pre-industriële periode naar intussen ruim 400 ppm zijn gegaan. Dat is

liefst 40 procent meer. Broeikasgassen laten invallende zonnestralen wel door, maar houden van de aarde uitstralende warmte tegen: het broeikaseffect. De directe wereldwijde gevolgen daarvan zijn een verhoging van de wereldgemiddelde temperatuur, *global warming*, en een stijging van het zeeniveau. In de eenentwintigste eeuw stijgt de wereldgemiddelde temperatuur vermoedelijk nog 3 tot 5 graden Celsius, de gemiddelde zeespiegel wellicht tussen 18 tot 60 cm. De veranderingen kunnen regionaal en lokaal trouwens flink afwijken. In onze contreien worden warmere zomers en zachte, nattere winters verwacht. Elders wordt het droger, en in het algemeen nemen extreme weersituaties toe. Vermoed wordt dat ook het grotere aantal tropische cyclonen en hun toenemende kracht met klimaatverandering te maken heeft. Orkaan Katrina (2005) kwam voor Al Gores film als geroepen, maar het verbinden van aparte catastrofes met een langetermijntrend blijft een lastige kwestie. Hoe dan ook: dat er sprake is van klimaatverandering, wordt nu nog door slechts één Amerikaanse senator ontkend. Dat die ook nog aan de mens en zijn fossiele brandstoffen is toe te schrijven, gelooft net niet de helft van die senatoren. Democratieën kunnen zich vergissen, en niet alleen als het over wetenschap gaat.

Behalve de directe effecten op het weer, zitten aan *global warming* vele, deels nu al zichtbare indirecte gevolgen vast. Een veranderend klimaat heeft impact op de natuurlijke vegetatie en op de landbouw; op de verspreiding van planten en dieren, ook van bacteriën en ziekten, dus op de volksgezondheid; op de balans tussen zoet en zout water in kustgebieden - voor de Lage Landen extra van belang; enzovoort. Behalve van de wereldwijde klimaatverandering hangen die effecten af van de veel wisselvalliger lokale en regionale ontwikkelingen. En niet alleen klimaatverandering is van belang: zij komt bovenop de al bestaande overbenutting van natuurlijke grondstoffen, inclusief drinkwater en landbouwgebied als gevolg van de bevolkingstoename, de groei van steden, economische ontwikkeling, toerisme, oorlog en andere menselijke bezigheden.

Ook al is de precieze impact van al die verschillende trends niet te onderscheiden, de gemiddelde Afrikaanse boerenvrouw heeft er meer zicht op en zeker ook meer last van dan de gemiddelde Amerikaanse senator. Het feitelijke effect van klimaatverandering is immers de som van de (ongelijke) blootstelling daaraan, minus je vermogen om je tegen die gevolgen teweer te stellen. Ook die laatste, in vaktermen: *resilience* of veerkracht, is bepaald ongelijk verdeeld. De delta van de Lage Landen bijvoorbeeld is door rijkdom, expertise en technologie veel beter verdedigbaar dan vergelijkbare delta's in Afrika en Azië. De catastrofe in New Orleans na de passage van Katrina toont trouwens aan dat rijkdom, expertise en technologie wel nodig zijn, maar niet volstaan: er moet ook politieke daadkracht aan worden toegevoegd. Hoe het ook zij, de ongelijke blootstelling aan en de uiteenlopende weerbaarheid tegen klimaatverandering vormen een politiek kernprobleem bij de aanpak van dit mondiale vraagstuk.

EEN POLITIEKE WERKELIJKHEID

Meer nog dan het klimaatvraagstuk stond midden jaren 1980 een ander mondiaal milieuvraagstuk in de belangstelling: het zogeheten “gat in de ozonlaag”. De aanpak van dat vraagstuk is een behoorlijk succes voor de internationale milieupolitiek. In korte tijd werd in het Verdrag van Montréal (1987) een drastische vermindering van productie en gebruik van de verantwoordelijke stoffen afgesproken. Het gaat vooral om zogenaamde chloorkoolwaterstoffen, met toepassingen als oplosmiddel, koelmiddel, drijfgas, enz. Sinds die afspraken worden uitgevoerd, herstelt de ozonlaag geleidelijk. Het probleem is geenszins opgelost, maar we zijn op de goede weg.

In de logica van het milieubeleid van de jaren 1980 en 1990, en juist gezien het succes van dit Verdrag van Montréal is het begrijpelijk dat voor het klimaatvraagstuk een soortgelijke aanpak werd voorgestaan: een wereldomvattend verdrag tussen alle landen, met afspraken over de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Dat is dan ook de filosofie achter het klimaatverdrag, het genoemde UNFCCC (1992), en achter het Kyoto-protocol (1997), dat er uitvoering aan moest geven door concrete reductiecijfers te noemen per land of groep van landen. Voor het gemak werden twee essentiële verschillen tussen beide problemen “vergeten”. Ten eerste: de stoffen die verantwoordelijk zijn voor de aantasting van de ozonlaag werden slechts door een beperkt aantal bedrijven in een beperkt aantal landen geproduceerd. Die stoffen waren bovendien relatief gemakkelijk vervangbaar. Met broeikasgassen, die onvermijdelijk vrijkomen bij elke verbranding van fossiele brandstof, en dus samenhangen met een essentiële fysieke drager van onze wereldeconomie, ligt dat heel anders. Ten tweede: hoe kun je een mondiale vermindering van de uitstoot op enigszins rechtvaardige wijze regelen tussen landen met zulke uiteenlopende posities en belangen?

Een korte schets van die verschillen: de Verenigde Staten, onvoorstelbaar slordig met veel te goedkope fossiele energie, maakten onder George Bush jr. meteen duidelijk geen multilateraal akkoord te willen, en hebben Kyoto nooit geaccepteerd. China, dat in het Kyoto-protocol nog een status als ontwikkelingsland kreeg, heeft intussen een CO₂-uitstoot die met Frankrijk vergelijkbaar is. Frankrijk op zijn beurt beroemt zich onder de rijke landen op zijn relatief lage uitstoot - vanwege zijn vele nucleaire energie - en noemt die nucleaire energie duurzaam. De uitstap daaruit, zoals die in Duitsland aan de gang is, maar in België voortdurend wordt uitgesteld, vergt een fundamentele herdenking van energie, industrie en economie. In landen met recentelijk sterk gegroeide economieën, bijvoorbeeld Brazilië, Rusland, India en China (de zogeheten BRIC-landen) is het gebruik van steenkool zeer toegenomen, de uitstoot van broeikasgassen dus ook. Veel andere landen in Afrika en Azië willen dat ook. En hun situatie is weer zeer verschillend van die van de kleine, vaak straatarme eilanden. De cycloon Pam, die begin maart 2015 over Vanuatu raasde, liet zien dat deze eilanden

nauwelijks verdedigbaar zijn als de klimaatverandering inderdaad de nu ontwikkelde scenario's zou volgen.

De uitstoot van een land is redelijk makkelijk te berekenen: neem de variabelen bevolking, inkomen, energie-intensiteit van de economie en koolstofintensiteit van de energievoorziening, en je bent een heel eind. De eerste en tweede variabelen stijgen, zij het mondiaal erg ongelijk. De derde, de energie-intensiteit, is wereldwijd al decennialang langzaam aan het dalen. Dat is goed nieuws: we maken meer met minder energie. Maar helaas stijgt de koolstofintensiteit, vooral door toenemend steenkoolgebruik in de BRIC-landen, in Zuid-Afrika en vele andere landen. En dat is slecht nieuws. Het doel is immers een koolstofarme (wereld)economie. Al tijdens COP15 in Kopenhagen is afgesproken de wereldgemiddelde temperatuurstijging tot 2 graden Celsius te proberen beperken. Dat kan alleen bij een vermindering van broeikasgassen tot rondom 350 ppm, en dat vergt vanaf nu dus een drastische vermindering van de uitstoot daarvan, min 50 tot min 80 procent.

Tot zover de relatief eenvoudige rekensommen. Maar het rechtvaardig verdelen van die noodzakelijke vermindering van de uitstoot is veel ingewikkelder. Wat is immers "rechtvaardig"? Het Zuiden vindt dat het Noorden een historische schuld heeft, en dus moet meebetalen aan een koolstofarme economische ontwikkeling in het Zuiden. Sommigen in het Noorden zien kansen om innovatieve en duurzame technologie te exporteren; anderen vragen zich af waarom ze überhaupt zouden meebetalen aan een probleem waar ze zelf weinig last van hebben of waarvan ze zelfs het bestaan ontkennen. Een bijna onoplosbaar vraagstuk van verdeling en toerekening, dus. Internationaal is intussen wel geaccepteerd dat het klimaatvraagstuk een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is, en dat er sprake is van *common but differentiated responsibilities and respective capabilities*: landen zijn in verschillende mate verantwoordelijk, en zij kunnen en moeten dus in uiteenlopende mate bijdragen. Maar die principes helpen de internationale onderhandelingen nog niet echt vooruit.

Europa had zich op weg naar COP15 in Kopenhagen als "leider in klimaatkwesities" opgeworpen en zich sterk gemaakt dat men daar tot een uitbreiding van het Kyoto-protocol zou komen. De EU, inclusief de Lage Landen, hebben zich trouwens keurig gehouden aan de in Kyoto afgesproken vermindering van de uitstoot - maar veel minder aan de doelstellingen inzake hernieuwbare energie en energiebesparing.

Maar een wereldwijde uitbreiding van Kyoto was in Kopenhagen volstrekt onhaalbaar. Dat lag trouwens niet alleen aan het moeilijke vraagstuk van rechtvaardige verdeling. Drie andere elementen spelen een minstens zo belangrijke rol. In de eerste plaats was na 1997 wel voor iedereen duidelijk geworden dat het klimaatvraagstuk geen vraagstuk van milieuvervuiling is dat je met her en der wat minder uitstoot kunt oplossen. De basisoorzaak zit immers diep in onze fossiele energievoorziening en in

onze economische orde ingebakken. Klimaatpolitiek is niet alleen milieupolitiek, maar energiepolitiek, economische politiek, technologiepolitiek, ontwikkelingspolitiek en nog veel meer tegelijkertijd. Ten tweede: gaandeweg werd helder dat klimaatverandering niet meer te voorkomen was, en dat er naast zogeheten “mitigatie”, dus ook “adaptatie”, aanpassingsbeleid, nodig was. Dat kost geld en investeringen. Maar aanpassingsbeleid is per definitie lokaal en regionaal verschillend. Klimaatbeleid vergt dus politieke afspraken op vele verschillende schaalniveaus. En ten derde: in de aanloop naar Kopenhagen hebben allerlei landen, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties nog veel meer en zeer ongelijksoortige wensen op tafel gelegd: over fondsen en financiële hulp, over de transfer van technologie, over expertise en *capacity building*, over landbouw en biodiversiteit, over ontbossing en economische ontwikkeling, enzovoort. Het aantal wagonnetjes dat aan de locomotief COP15 werd gekoppeld was zó groot dat die volkomen geïmmobiliseerd werd. De “niet meer dan 2 graden”-afspraken was een absoluut minimum. Veel meer dan een mislukking, was de top van Kopenhagen een kroniek van een aangekondigde ontgoocheling.

EEN MEERVOUDIGE AANPAK

De frustratie na Kopenhagen was groot. Een multilateraal verdrag leek buiten bereik, en was misschien ook helemaal niet de goede aanpak. Desondanks, en ondanks de fel verminderde belangstelling van publiek, pers en politiek, gingen de wereldwijde wetenschappelijke en politieke gesprekken door. Na Kopenhagen 2009 is er verder onderhandeld op de jaarlijkse COP's in Cancun, Durban, Doha, Warschau en Lima, op weg naar COP21 in Parijs.

Schematisch worden daarbij twee strategieën ingezet die elkaar niet hoeven tegen te spreken, maar die wel door andere partijen worden voorgestaan en verdedigd. Enerzijds blijven veel klimaatspecialisten van uiteenlopende achtergrond geloven dat bij dit mondiale milieuvraagstuk een mondiale aanpak past. *Global environmental governance* en *Earth system governance* zijn een paar van de termen waaronder hun inspanningen geordend kunnen worden. De internationale klimaatonderhandelingen zijn voor hen slechts een stap op weg naar een mondiaal sturingssysteem, een wereldregering zo u wilt. Wetenschappelijke informatie, over het klimaat, maar ook over landbouw en voedsel, natuurlijke hulpbronnen, energie, enzovoort moet daarbij richtinggevend zijn. Het verdelingsvraagstuk moet met een steeds ingewikkelder stelsel van reken-sommen gedepolitiseerd en technisch opgelost kunnen worden. Terwijl deze benadering wordt gedreven door de principes van rationele sturing, noemen anderen de idee dat je “systeem aarde” als een geheel zou kunnen besturen “de ultieme cockpitillusie”. Zij kwalificeren deze benadering als top-down en technocratisch. Die kritiek snijdt hout. Tegelijkertijd dwingen mondiale vraagstukken - waarvan “klimaat” er één is - ons

bepaalde, lang bevochten politieke principes, bijvoorbeeld over soevereiniteit, natiestaten, democratie en andere, te heroverwegen. In elk geval is er behoefte aan politieke instituties - dat is: aan waarden en spelregels - die beter dan de VN, het Internationaal Energieagentschap, de Wereldhandelsorganisatie, de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN, het IPCC en andere, in staat zijn het mondiale klimaatvraagstuk aan te pakken.

Anderen kiezen voor een weg “van onderen”: burgers vormen coöperaties om zelf voedsel te verbouwen en energie op te wekken; steden en regio’s ontwikkelen initiatieven inzake energie, mobiliteit, stadslandbouw en klimaat; zij creëren wereldomvattende netwerken en wisselen goede praktijken uit. Het complexe, “ver weg” klimaatvraagstuk wordt daarmee dichterbij gebracht, territoriaal gemaakt, en toegeëigend. In elk geval in Europa zijn allerlei regio’s op dit punt veel verder, technisch veel innovatiever en sociaal veel creatiever dan de nationale staten. Dat is winst. Maar het verleidt sommigen tot de politiek redelijk naïeve stelling dat de wereld beter af zou zijn als hij door burgemeesters werd geleid. Ook lokale initiatieven moeten immers, willen ze niet alleen mobiliseren maar ook doel treffen, ingekaderd zijn in een ruimer geheel, onderdeel zijn van een omvattende politieke lijn. Die laatste is in veel landen, helaas ook in de Lage Landen, nog zeer onvoldoende aanwezig. Niet alleen windenergie, maar ook allerlei andere maatregelen met lokale impact vergen “beleid” op verschillende niveaus. De ondoordachte bekendmaking van een scenario voor de aanleg van een grote capaciteit voor waterretentie in de Vlaamse Westhoek (waarbij de kust, inclusief de gemeenten, ten westen van Oostende zou worden teruggeven aan de natuur) leidde daar recentelijk nog tot behoorlijke onrust. Klimaatpolitiek vergt goede ideeën én zorgvuldige discussies erover op vele schaalniveaus tegelijk.

EN PARIJS?

Wat kunnen we van COP21 in Parijs verwachten? De voorbereidende gesprekken getuigen van een veel bescheidener ambitie dan in Kopenhagen: een Kyoto 2.0 is niet aan de orde, een multilaterale, bindende afspraak niet haalbaar. In plaats daarvan is afgesproken dat de regeringen, voor ons de EU, allemaal een eigen inzet en belofte over de reductie van hun uitstoot formuleren. Opnieuw neemt de EU het voortouw: 40 procent minder CO₂ tegen 2030, en 80 tot 95 procent tegen 2050, telkens in vergelijking met 1990. Daarnaast zijn ook de ambities inzake hernieuwbare energie en energiebesparing aangescherpt. De Lage Landen gaan daar zoals de 26 andere lidstaten in mee, een eigen politieke manoeuvreerruimte is er nauwelijks. Verwacht kan worden dat Nederland en België die eerste ambitie wel ongeveer halen, zoals dat ook met Kyoto is gebeurd. Maar inzake hernieuwbare energie en energiebesparing lopen de Lage Landen nu al flink achter. Beide landen hebben, eigenlijk al sinds het begin

van dit millennium, regeringen met weinig belangstelling en prioriteit voor het klimaatvraagstuk - waterveiligheid in Nederland uitgezonderd. Zoals gezegd, schuift België een serieus energiebeleid voortdurend voor zich uit, terwijl het Nederlandse Energieakkoord – het resultaat van eindeloos polderoverleg - al evenmin de noodzakelijke overgang naar een ander energiesysteem inleidt. Beide landen lijden aan een gebrek aan mondiale belangstelling, aan een overdaad aan egocentrisme en aan politieke fragmentering. Juist het gebrek aan een doortastend klimaatbeleid is voor NGO's en bekende Vlamingen, respectievelijk Nederlanders aanleiding geweest hun overheden met een "Klimaatzaak" voor de rechtbank te dagen. Ongeacht de juridische uitkomst, is het een extra politiek appel. Voor zulke grote maatschappelijke vraagstukken zullen immers ook binnen nationale staten nieuwe manieren van politiek overleg en besluitvorming nodig zijn, met meer politieke legitimiteit en meer innovatief vermogen: iets meer dus dan vijf minuten politieke moed. Voorlopig gelden ook binnen de Lage Landen evenwel *differentiated responsibilities and respective capabilities*, niet als uitgangspunt, maar als politieke realiteit.

Intussen hebben ook de andere grote geopolitieke en economische blokken zoals de VS, Rusland, China en andere, en veel kleinere landen hun beloftes en toezeggingen op tafel gelegd. Dat gaat evenwel trager dan in Lima afgesproken. Die landen komen met allemaal wisselende percentages van toegezegde vermindering van CO₂-uitstoot. Zij hanteren bovendien verschillende rekenmethodes en referentie jaren, en natuurlijk wisselt ook de politieke houdbaarheid van die beloftes sterk. En meerdere landen maken hun toezegging meteen al afhankelijk van wat anderen gaan doen.

Parijs wordt dus een patchwork van *pledgework*: een potpourri van beloftes en toezeggingen van zeer verschillende aard. Is dat de aankondiging van alweer een mislukking? In elk geval is deze aanpak de voorbije jaren en tot nader order de enig haalbare gebleken. Wordt dat een succes? Landen komen met beloftes die ze in elk geval zelf hebben kunnen beoordelen op en aanpassen aan wat ze economisch en technisch mogelijk achten. Of ze hun beloftes ook waarmaken, zal vooral afhangen van twee voorwaarden: van de mate waarin burgers en bedrijven hun eigen politici aan hun toezeggingen weten te houden (van een minimale vorm van democratische verantwoordelijkheid dus), en van de mate waarin transnationaal opererende bedrijven met goede praktijken de trend weten te zetten voor sociale en technische innovaties inzake energie, landbouw, bosbeheer, handel, mobiliteit, enz.