

Kan het internationale klimaatbeleid anders?

Het is geen geheim dat de internationale klimaatonderhandelingen moeizaam verlopen. Daarom zijn er de laatste jaren veel voorstellen gedaan voor organisatorische veranderingen van het internationale klimaatbeleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft onderzocht wat deze voorgestelde 'alternatieve wegen' kunnen betekenen, internationaal en voor Nederland.

Op de laatste klimaatop in Durban, december vorig jaar, is afgesproken dat zal worden toegewerkt naar een internationaal akkoord in 2015 voor de periode na 2020. Een poging om door ruim de tijd te nemen in de onderhandelingen nieuwe kansen te creëren. Uiteraard kan dit nieuwe traject nog alle kanten op, maar vooralsnog zijn er weinig aanwijzingen dat landen over een aantal jaren meer dan nu zullen inzetten op ambitieuze emissiereductiedoelstellingen.

Na de voor velen teleurstellende uitkomsten van de top in Kopenhagen in 2009 lijkt het draagvlak voor verdergaand klimaatbeleid af te nemen. Natuurlijk kan sprake zijn van een golfbeweging, maar dat neemt niet weg dat er, deels naar aanleiding van Kopenhagen, de laatste jaren veel is nagedacht en geschreven over alternatieve wegen voor het internationale klimaatbeleid.

Passend binnen een bredere zoektocht naar vernieuwingsmogelijkheden binnen het milieubeleid¹, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vorig jaar het initiatief genomen om te kijken of er patronen in deze wirwar van grote en kleine voorstellen te ontdekken zijn. Ook is in dit onderzoek gekeken naar wat die patronen zouden kunnen betekenen voor het Nederlandse beleid.

Als uitgangspunt voor het onderzoek is genomen dat overheden op verschillende schaalniveaus zich, ondanks alle bestaande onzekerheden in de klimaatwetenschap, uitgesproken hebben over de overall noodzaak van klimaatbeleid. Er is daarom gekeken naar de brede waaier aan voorstellen voor organisatorische verbeteringen, en niet zozeer naar de discussie over de grondslagen van de klimaatwetenschap zoals die met 'klimaatsceptici' gevoerd wordt². Het resultaat is een discussierapport met een analyse van de verschillende toekomstmogelijkheden voor het internationale klimaatbeleid en hun betekenis voor Nederland. Dit artikel bespreekt een aantal van de opties en de mogelijkheden voor Nederland om hierop in te spelen.

Alternatieve wegen

Globaal zijn er drie verschillende hoofdroutes te onderscheiden in de voorstellen voor veranderingen: Deze richten zich achtereenvolgens op veranderingen binnen het klimaatplatform van de Verenigde Naties

Stephan Slingerland, Leo Meyer, Detlef van Vuuren, Michel den Elzen
Dit artikel is geschreven naar aanleiding van het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving 'Forks in the Road: Alternative Routes for International Climate Policies and their Consequences for the Netherlands' dat eind 2011 gepubliceerd is. Stephan Slingerland, 010-4357800, stephan.slingerland@ecorys.com) was bij het PBL hoofdauteur van dit rapport en werkt nu bij Ecorys Nederland BV als senior consultant op het gebied van energie- en klimaatbeleid. Leo Meyer, Detlef van Vuuren en Michel den Elzen werken bij het Planbureau voor de Leefomgeving.

(UNFCCC), op beleid buiten de UNFCCC om, en tot slot op andere manieren om tegen de problematiek aan te kijken – een zogenoemde 'reframing' van het klimaatbeleid (zie figuur).

Binnen de UNFCCC

Voorstellen voor verandering binnen de UNFCCC halen hun inspiratie deels uit andere multilaterale processen die als succesvol worden gezien. Deels pleiten ze voor procedu-



rele veranderingen, maar ook voor toegang van meer partijen tot de onderhandelingen of voor meer onderwerpen die binnen het klimaatcircuit moeten worden opgenomen.

Het Montreal-protocol voor stoffen die de ozonlaag aan kunnen tasten uit 1987 wordt vaak aangehaald als voorbeeld voor de UNFCCC³. De opstelling van het protocol zelf, de procedure waarbij voorstellen met meerderheid van stemmen – in plaats van met unanimiteit – kunnen worden aangenomen, en het financieringsmechanisme worden met name als interessant gezien. Procedurele ideeën voor verbeteringen binnen de UNFCCC richten zich onder andere op meer transparantie en betere toegang voor alle deelnemers tot de wirwar van formele en informele onderhandelingen die deel uitmaken het onderhandelingscircuit. Training van met name deelnemers uit ontwikkelingslanden – om zo de onderhandelingspositie van die landen te versterken – is ook een optie die leeft.

Een andere lijn van voorstellen voor verbeteringen binnen de UNFCCC richt zich op een betere toegang van vooral het bedrijfsleven tot de onderhandelingen. Hierbij past ook het versterken van de rol van technologie en uitwisseling daarvan. Achterliggende idee hier is dat het bedrijfsleven als belangrijkste financieringsbron voor toekomstig klimaatbeleid meer zeggenschap moet hebben over de besteding van die fondsen, en dat technologie-uitwisseling een betere basis voor wederkerigheid biedt dan de huidige onderhandelingen.

Het verbeteren van de mogelijkheden voor wederkerigheid is eveneens uitgangspunt voor sommige voorstellen die de bestaande klimaatonderhandelingen willen verbreden met andere onderwerpen, zoals handel. Daardoor kunnen in deze redenering nieuwe uitruilmogelijkheden ontstaan op allerlei terreinen die niets met klimaat te maken hebben. Voorstander van het laatste is bijvoorbeeld Noreena Hertz, professor globalisering, duurzaamheid en finance aan de Duisenberg school of finance. “De geopolitieke realiteit is dat klimaatverandering niet losgezien kan worden van handel of van discussies over wisselkoersen, het IMF, hervorming van de VN, enzovoort”, volgens



Hertz⁴. Alleen het verbreden van de onderhandelingen kan volgens haar leiden tot een uitweg uit het huidige ‘zero-sum game’.

Nadere beschouwing van deze voorstellen levert een gemengd beeld van de mogelijkheden die ze bieden. Kleinere veranderingsvoorstellen lijken eerder haalbaar, maar zelfs het introduceren van meerderheidsstemrecht in het huidige UNFCCC-circuit is voorlopig al een stap te ver. Het betrekken van meer partijen, zoals het bedrijfsleven, kan leiden tot een betere vertegenwoordiging van degenen die uiteindelijk het merendeel van de financiering moeten leveren, maar zal ook leiden tot een nog grotere diversiteit van meningen en dus niet noodzakelijk tot een versterking van het stemgeluid van degenen die een ambitieuzer klimaatbeleid nastreven. En het verbreden van de onderhandelingen met niet-klimaatonderwerpen, hoewel succesvol in het verleden in het over de streep halen van Rusland voor het Kyoto-Protocol, lijkt in de huidige geopolitieke constellaties vooralsnog een stap te ver. Bovendien bieden de ervaringen bij de WTO weinig reden tot optimisme om via deze route tot meer overeenstemming te komen. Een versterking van de internationale aanpak door structurele veranderingen binnen de UNFCCC lijkt daarmee nog niet in zicht.

Rondom het UNFCCC

In de voorstellen gericht op klimaatbeleid buiten de UNFCCC om zijn globaal vier verschillende paden te herkennen. Het eerste pad gaat uit van deelcoalities van landen: een aantal landen gaat samenwerken voor verdergaand beleid, in de hoop dat andere landen zich in de toekomst zullen aansluiten. Een tweede pad gaat uit van hetzelfde idee, maar dan startend vanuit onderwerpen of

sectoren. Uitgangspunt hier is: als je start met een beperkt aantal onderwerpen, of sectoren, dan volgen er later meer. Een derde pad richt zich op bilaterale betrekkingen, en dan vooral tussen twee internationale hoofdrolspelers, namelijk de Verenigde Staten en China. Het vierde pad verlaat het idee dat nationale overheden trekkers moeten zijn en zoekt mogelijkheden bij internationale samenwerking tussen andere groepen actoren, zoals steden, bedrijven of andere organisaties. Een voorbeeld is hier het initiatief van een groep grote steden wereldwijd om de samenwerking op dit gebied aan te gaan (het ‘C40 cities’-initiatief).

Al deze paden hebben gemeenschappelijk dat ze uitgaan van het idee van koplopers en volgers. Wanneer een groep koplopers vrijwillig het initiatief neemt, zullen andere groepen ‘vanzelf’ volgen. Dat idee heeft voor- en nadelen. Aan de ene kant schept het ruimte: koplopers kunnen hun gemeenschappelijke enthousiasme vormgeven op hun eigen manier, zonder dat ze daarbij gehinderd worden door de knellende banden van bestaande structuren. De mogelijke problemen ontstaan pas later. Voor een succesvol internationaal klimaatbeleid is het namelijk noodzakelijk dat de ‘middengroep’ en de ‘achterblijvers’ op een gegeven moment ook mee gaan doen. En het is maar de vraag of deze groepen zich laten overhalen; ze kunnen immers juist gebruik maken van de ruimtes die ontstaan voor free-ridergedrag als alleen de koplopers actie ondernemen. Ook kan het in een later stadium juist extra moeilijk zijn om verschillende groepen koplopers met verschillende ideeën en snelheden weer samen te brengen. Of er kan een gevoel van uitsluiting ontstaan bij landen die niet meedoen als koplopers hun positie proberen uit te bouwen door hun markten af te schermen.

Reframing

Is het dan mogelijk om door anders te gaan denken tot oplossingen voor het internationale klimaatbeleid te komen? Moeten we misschien niet meer het klimaat zelf centraal stellen, zoals de afgelopen twintig jaar gedaan is, maar kan het klimaat soms meeliften op heel andere initiatieven die internationaal wel de handen op elkaar

krijgen? Een paar beleidsrichtingen in het internationale debat lijken op zijn minst enige perspectieven te bieden voor zo een 'reframing' van het beleid. Dat zijn luchtkwaliteit en ozonbescherming, voorzieningszekerheid, biodiversiteit, armoede en ontwikkeling en 'groene groei'.

Het luchtkwaliteitsbeleid was van oudsher een regionale aangelegenheid, maar begint in toenemende mate aan elkaar te groeien tot mondiale afspraken via bijvoorbeeld de 'Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution'. Sommige stoffen die onder dat luchtkwaliteitsbeleid vallen dragen ook bij aan klimaatverandering. Omdat luchtverontreinigende stoffen - in tegenstelling tot bijvoorbeeld CO₂ - ook directe gezondheidsconsequenties op korte termijn kunnen hebben, kan het zijn dat ontwikkelingslanden met hun enorme luchtvervuilingsproblemen in de grote steden eerder geneigd zullen zijn om op dit vlak maatregelen te nemen⁵. Het opnemen van broeikasgassen die ook een effect hebben op de ozonlaag onder het Montreal-Protocol voor bescherming van de ozonlaag is een vergelijkbare route, met als bijkomend voordeel dat dit protocol internationaal wordt gezien als een van de best werkende internationale milieuverdragen⁶. Discussies op dit vlak over specifieke stoffen zijn al een tijd gaande.

Voorzieningszekerheid is een andere route om mee te liften. In de Verenigde Staten is het verminderen van de olieafhankelijkheid van het Midden-Oosten van oudsher een politiek onderwerp dat meer in de belangstelling staat dan klimaat. In Europa gold dat tot dusver niet, maar sinds de gascrises tussen Rusland en de Oekraïne in 2006 en 2009 staat het onderwerp ook hier op de kaart. En inderdaad kunnen energiebesparing en hernieuwbare energie bijdragen aan zowel voorzieningszekerheid als reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Maar kanttekening daarbij is wel dat ook bijvoorbeeld het overschakelen van gas op kolen kan bijdragen tot voorzieningszekerheid, terwijl dat juist een toename van de broeikasgasemissies tot gevolg zou hebben (zonder CCS). Er moet dus goed gekeken worden naar waar de twee onderwerpen parallel lopen en waar niet.

Voedsel, gezondheid, landbouw en biodiversiteit zijn andere beleidsonderwerpen die de laatste jaren sterk in opkomst zijn. Onder meer PBL-onderzoek⁷ toont aan dat het verminderen van de consumptie van rood vlees in de Westerse wereld niet alleen positieve effecten op de gezondheid heeft, maar ook op de uitstoot van broeikasgassen en de biodiversiteit. Het inspelen op de verbanden tussen gezondheid en voeding, en tussen natuurbescherming en biodiversiteit, kan dus ook het klimaatbeleid verder helpen.

Ontwikkelingsbeleid is een ander beleidsterrein dat goed samen kan gaan met klimaatbeleid. Het tegengaan van landdegradatie en erosie, het verbeteren van de resistentie van gebieden tegen droogte, overstromingsbescherming, efficiënter landgebruik en verbeteren van de resistentie van landbouwgewassen tegen plagen en ongedierte helpt niet alleen om de armsten in rurale gebieden van ontwikkelingslanden een beter bestaan te bieden, maar ook als adaptatie aan klimaatverandering. Maar de boodschap hier is dubbel: terwijl zelfs klimaatsceptici voordelen van ontwikkelingsbeleid zien⁸, woedt er onder andere in Nederland ook een stevig debat of ontwikkelingsgelden wel echt helpen. Of de ontwikkelingsroute de komende jaren vanuit het perspectief van de donorlanden kansrijk is voor klimaatbeleid, is dus op zijn minst erg onzeker. Tegelijk is wel duidelijk dat de positie van ontwikkelingslanden zelf in het klimaatdebat sterk bepaald wordt door het samengaan van klimaatmaatregelen met ontwikkeling. Willen zij bij een verdergaand internationaal beleid in de toekomst betrokken worden, dan zal ontwikkelingsbeleid daarin vanuit hun perspectief zeker een rol spelen.



Groene groei is een laatste terrein dat recent sterk in opkomst is en dat in dit verband van belang is. Onder meer UNEP en OECD hebben hier de laatste jaren rapporten over gepubliceerd en op de aanstaande 'Rio+20'-top zal dit een van de hoofdonderwerpen van discussie zijn. Idee is dat het vergroenen van de economie niet alleen positieve effecten heeft op 'softe' onderwerpen zoals het milieu, maar dat het ook 'harde' economische voordelen kan bieden in de zin van werkgelegenheid en een betere concurrentiepositie ten opzichte van andere landen.

Maar hoe aantrekkelijk dit idee ook lijkt, er vallen ook kanttekeningen bij te plaatsen. Wat een groene groei precies inhoudt, is vooralsnog erg vaag. De voorbereidende documenten van Rio+20 laten allerlei verschillende opvattingen hierover zien, die ruwweg uiteenlopen van het versterkt inzetten op groene technologische ontwikkeling tot het aanpakken van de vraag van consumenten. Maar ook de technologische route is niet zonder gevaar: zo heeft bijvoorbeeld Duitsland al sinds twintig jaar sterk ingezet op zonne-energie door een hoge terugleververgoeding, maar wordt de daardoor opgebouwde werkgelegenheid nu bedreigd door veel goedkopere zonnecellen uit China. Bovendien zullen andere landen groene-groeimaatregelen niet zomaar accepteren: door de eenzijdige CO₂-heffing in de luchtvaart die Europa onlangs via het emissiehandelssysteem heeft ingevoerd lijkt Airbus nu orders in China mis te gaan lopen.

Ook het 'anders denken over klimaatbeleid' biedt daarom mogelijkheden, maar bergt ook de nodige onzekerheden en gevaren in zich. Vooralsnog heeft niet een van de onderzochte routes een dusdanige vorm of draagvlak bereikt dat deze een substituum zou kunnen zijn voor de klimaatonderhandelingen onder de UNFCCC. De voorgestelde alternatieve routes moeten dan ook vooral gezien worden als aanvullingen op de klimaatonderhandelingen die op nationaal niveau kunnen worden ondersteund om een draagvlak te creëren voor verdergaande internationale afspraken in de toekomst.

Betekenis voor Nederland

Van alle voorgestelde alternatieve wegen geldt dat draagvlak de kern van succes is. Dit geldt ook voor Nederland. Iedere regering zal daarin, afhankelijk van de politiek gevoelde urgentie voor klimaatbeleid, zijn eigen accenten zetten. Daarbij kan het meer of minder actief bevorderen van verschillende alternatieve routes op internationaal gebied een rol spelen.

Onder de huidige, nu demissionaire, regering wordt ernaar gestreefd om in Nederland te voldoen aan de Europese verplichtingen en zijn de eerdere verdergaande doelstellingen op nationaal niveau losgelaten. Wel probeert Nederland in Europees verband doelstellingen voor verdere emissiereducties in 2030 te bereiken. Een actieve Nederlandse rol bij verdergaande hervormingen binnen de UNFCCC, voor zover die kansrijk worden geacht, lijkt op dit moment geen prioriteit. Ook een Nederlandse betrokkenheid bij deelcoalities van koplopers staat niet centraal, hoewel Nederland wel actief meepraat in de 'Cartagena-Dialoog', een groep van landen die naar verdergaand klimaatbeleid streeft.

Wel is er in het huidige beleid een duidelijke samenloop te zien met een aantal van de 'reframingsroutes'. Natuur en biodiversiteit, armoede en ontwikkelingssamenwerking, en ook luchtkwaliteitsbeleid staan daarbij niet op de voorgrond. Tegelijk moet het klimaatbeleid wel expliciet positieve effecten hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven – wat aansluit bij de internationale ideeën over 'groene groei'. Verder werd tot kort geleden voorzieningszekerheid als argument aangevoerd om onder meer de ondertussen door het bedrijfsleven al weer in de ijskast gezette plannen voor een nieuwe kerncentrale te ondersteunen⁹.

Als de perspectieven van groene groei en voorzieningszekerheid door de huidige regering ook in de komende tijd serieus worden opgepakt, dan kan dat zeker positieve effecten hebben voor het draagvlak voor internationaal klimaatbeleid. Nederland kan in dat geval pleiten voor een heldere definitie van 'groene groei' op de Rio+20-conferentie. Aanvullend kan ons land een intensievere samenwerking zoeken met andere landen die ook groene innovatie bij hun bedrijfsleven willen bevorderen, zoals bijvoorbeeld Zuid-Korea. Als wordt gekozen voor versterking van het traject van voorzieningszekerheid, dan kan men die zoeken in afspraken met andere landen over het verantwoord omgaan met grondstoffen. Volgende stap kan dan zijn het maken van internationale afspraken met andere landen over minimale milieueen ontwikkelingsvoorwaarden waaraan de exploitatie van grondstoffen moet voldoen opdat er een verantwoorde concurrentie kan plaatsvinden met betrekking tot het gebruik van deze grondstoffen. Dergelijke randvoorwaarden zullen zeker ook rekening moeten houden met klimaateffecten van het gebruik van grondstoffen.

Toekomstige Nederlandse regeringen die andere accenten leggen, kunnen ook gebruik maken van de opkomst van andere alternatieve routes. Als het binnenlandse beleid internationaal een voorlopersrol vervult, kan ook het actief deelnemen aan verschillende coalities van landen die een verdergaand klimaatbeleid voorstaan een belangrijke route worden. Samen met andere landen kunnen dan hervormingen binnen de UNFCCC worden bepleit gericht op een effectievere internationale maatregelen, of zelfs het institutioneel samensmelten van verschillende internationale milieuthema's, met daarbinnen een belangrijke rol voor klimaat.

Literatuur

1. Maarten Hajer (2011) *Signalenrapport De Energieke Samenleving*, Den Haag, 2011
2. *Elders is het PBL wel de dialoog aangegaan met klimatsceptici*. Zie o.a. <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2010/20100507-Blockdiscussie-klimaatverandering-Wetenschapper-versus-scepticus>
3. Zie o.a. WGBU German Advisory Council on Global Change, 2010. *Climate Policy Post Copenhagen – A Three Level Strategy for Success*, Berlin
4. Noreena Hertz, 2011. *Horse trading and climate change, worldwide speakers group*, www.wwsq.com/horsetrading-and-climate-change
5. UNEP 2011. *Near-term Climate Protection and Clean Air Benefits: Actions for Controlling Short-Lived Climate Forcers*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya
6. Velders GJM, Fahey DW, Daniel JS, McFarland M and Andersen SO (2009). 'The large contribution of projected HFC emissions to future climate forcing', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 106 (27): 10949–10954.
7. PBL (2011) *The Protein Puzzle*. Den Haag
8. Zie o.a. Björn Lomborg (2001). *The Sceptical Environmentalist*. Cambridge University Press
9. Zie Ministerie van EL&I, *Energie rapport 2011*, Den Haag

Duidelijk is in ieder geval dat voor toekomstig internationaal draagvlak een evenwicht gevonden zal moeten worden tussen gerichte multilaterale sturing en opkomende alternatieve wegen die al dan niet direct met klimaat te maken hebben. Alleen in de verbinding van die twee lijkt een toekomstig verdergaand internationaal klimaatbeleid mogelijk. Nederland kan hierin hoe dan ook een rol spelen, maar de politieke voorkeuren van ieder moment zullen telkens bepalen hoe die verbinding wordt gelegd. ●