



INTERNATIONALE MILIEUPOLITIEK

Het Klimaat na 2012: wat met Kyoto?

Simon Calcoen en Edith Vanden Brande

De aarde warmt op en dat is een feit: klimaatrecords sneuvelen in snel tempo. De experts van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) discussiëren nauwelijks nog over oorzaak, gevolg en oplossing van deze ecologische crisis. Emissiereductie wordt vooropgesteld als een noodzaak. In deze bijdrage stellen we ons de vraag hoe deze wetenschappelijke kennis politiek vertaald wordt. In een eerste deel wordt het huidige klimaatregime geëvalueerd. Het Kyoto Protocol wordt aan een onderzoek onderworpen en daaruit worden lessen gepuurd voor de post-2012 periode.

Lessen uit Kyoto

Het politieke verhaal begint op de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992) waar een akkoord werd bereikt over een raamverdrag voor klimaatverandering (UNFCCC). Dat werd inmiddels geratificeerd door 192 landen. Hierin verklaren die landen op vrijwillige basis het broeikasgasniveau te stabiliseren tot op het niveau dat geen gevaarlijke klimaatveranderingen kunnen optreden.¹ Het verdrag vormt de basisstructuur waarop verdere onderhandelingen worden geënt: er is sprake van een adviesorgaan, een secretariaat, een jaarlijkse conferentie der partijen... kortom een VN-forum om de klimaatproblematiek tot op vandaag permanent op de internationale agenda te plaatsen.

Binnen dat kader tekende men in Kyoto in 1997 de krijtlijnen uit van het huidige klimaatregime.² Het Kyoto Protocol stelt een bindende limiet van 5.2 procent vast ten opzichte van het niveau in 1990 voor de uitstoot van zes broeikasgassen in industrielanden.³ Om de kosten van de implementatie te drukken introduceerde men marktgebaseerde flexibele mechanismen (Emission Trading, Joint Implementation en Clean Development Mechanism), die de partijen toelaten op een economisch efficiënte manier emissierechten te verwerven. Het protocol gaat van kracht in de periode 2008-2012. Aan de vooravond van de eerste verbintenisperiode zal binnen het VN kader - in december 2007 in Bali - onderhandeld worden over wat te doen na 2012. We staan momenteel dus voor een cruciale fase in de opbouw van het toekomstige klimaatregime.

Hoewel men in Bali nieuwe afspraken zal maken, zal men in de eerste plaats teruggrijpen naar het Kyoto Protocol. Bepaalde beheersinstrumenten uit het protocol zullen ook in de toekomst aangewend worden. Dat is een uitgelezen kans om lessen te leren uit het *verouderde* akkoord, opgemaakt in 1997 toen er minder wetenschappelijke zekerheid was over oorzaak, gevolg en beheer van de opwarming. Een eerste kritiek is

dat Kyoto te weinig vervuilers insluit. Barrett⁴ berekende dat het slechts 19 procent van de mondiale uitstoot beheerst.⁵ Een emissiereductie van 5,2 procent resulteert voor de Kyotogroep in een mondiale reductie van 0,9 procent.⁶ Kyoto kan dus hooguit de mate van stijging vertragen. Tegen 2020 zal daarenboven een groot deel van de emissie afkomstig zijn van ontwikkelingslanden zoals China, India en Brazilië, die niet door het Protocol worden gecontroleerd. Het Protocol wordt bovendien niet voldoende nageleefd, en dat is een tweede commentaar. De traditionele geïndustrialiseerde landen als EU-15, de VS, Canada, Japan,.. bereikten tot op heden geen reductie maar een toename van de uitstoot met 11 procent t.o.v. 1990.⁷ Men kan zich afvragen of een regime gebaseerd op soft law wel krachtig genoeg is. Het huidige nalevingsmechanisme voorziet nochtans in strenge sancties: een partij die haar maximum toegelaten emissieniveau overschrijdt dient die hoeveelheid emissies met een factor 1,3 te herstellen, ze moet een nalevingsplan volgen en verliest het recht om emissie-eenheden te kopen. Kortom, wie Kyoto niet naleeft, krijgt nog zwaardere Kyotoverplichtingen voorgeschoteld. Dat kan echter tot apathie leiden bij partijen die aan het einde van de rit in 2012 toch niet kunnen worden gestraft als de gecumuleerde doelstellingen niet worden bereikt.

Kyoto heeft een beperkte effectiviteit en zal het klimaat maar matig beïnvloeden. Sommigen vragen zich af of het sop de kool waard is. Niettegenstaande de mobiliserende, responsabiliserende en symbolische meerwaarde van het akkoord, kost Kyoto immers handenvol geld; het naleven van Kyoto vormt een niet geringe uitgavenpost die moeilijk in te schatten is. In de toekomst als meer landen effectief deelnemen kunnen de kosten gedrukt worden. Een bredere coalitie creëert ook een groter draagvlak om schaafeffecten te benutten, bijvoorbeeld bij onderzoek en ontwikkeling naar CO₂-arme technologie. Economische kosten en milieuefficiëntie gaan met andere woorden hand in hand. Hoewel Kyoto-aanhangers overtuigd zijn van deze logica wordt het steeds moeilijker om de implementatiekosten te schatten. Voor post-Kyoto wordt er aangestuurd op een langetermijnverbintenis met als eindpunt 2050. Dit ligt ver voorbij de politieke realiteit van de huidige politici die veelal in legislaturen denken, wat een kostenraming er niet makkelijker op maakt.

Uit deze onzekerheden rond Kyoto kunnen we een aantal lessen leren. Een post-Kyoto regime heeft nood aan een stevige machtsbasis. Het Kyoto Protocol teert op het leiderschap van de EU.⁸ Zowel geïndustrialiseerde landen als Rusland, Canada, Japan, Australië en de VS, als nieuwe economische grootmachten als India, China en Brazilië, dienen meer op de voorgrond te treden. Een post-Kyotoregime zal ook moeten steunen op een bredere participatiebasis om effectief en legitiem te zijn. Indien deze twee politieke voorwaarden vervuld zijn, wordt ook de kans groter dat negatieve klimaateffecten op een economische en milieu-efficiënte wijze worden beheerst.

Klimaatregime is effectief onder twee politieke voorwaarden

- 1) **Machtsbasis:**
- 2) **Brede participatie**

Leidt tot grotere kans op:

- 3) **Economische en milieu-efficiëntie**

Kyoto heeft een beperkte effectiviteit en zal het klimaat maar matig beïnvloeden. Sommigen vragen zich af of het sop de kool waard is. Niettegenstaande de mobiliserende, responsabiliserende en symbolische meerwaarde van het akkoord, kost Kyoto immers handenvol geld; het naleven van Kyoto vormt een niet geringe uitgavenpost die moeilijk in te schatten is.

Post-Kyoto Uitdagingen

Zelfs indien deze drie voorwaarden vervuld zijn, dan nog zal klimaatbeheer niet vanzelfsprekend zijn. Bovendien zullen na 2012 nog een aantal evoluties extra druk zetten op de problematiek. Klimaatbeheer is een uiterst gecompliceerd beleidsdomein. Toereikende maatregelen hebben belangrijke implicaties op vele beleidsdomeinen: milieu, energie, transport, industrie, landbouw, handel, buitenlands beleid,... Milieubescherming moet dikwijls het onderspit delven wanneer economische, structureel verankerde belangen op het spel staan. Zolang de betrokken beleidsdomeinen niet consequent rekening houden met de milieu-impact, lijkt het dweilen met de kraan open.

In de huidige gemondialiseerde wereld ligt het ook politiek en economisch gevoelig om de milieueffecten van de toenemende internationale handel in vraag te stellen. Naarmate nieuwe markten worden aangeboord en de industriële activiteit toeneemt, groeit het transport exponentieel. Dit proces resulteert in een toename van de totale CO₂-uitstoot. De ontkoppeling tussen economische groei, transporttoename en milieudruk is op zijn minst problematisch.⁹ De integratie van opkomende industrielanden zoals

China, India en Brazilië verhoogt ook de druk op de grondstoffen- en energiereserves. De verhoogde vraag naar olie, aluminium, koper en andere grondstoffen valt reeds feitelijk vast te stellen op de overeenkomstige markten. Op basis van huidige evoluties mogen we ervan uitgaan dat deze vraag in de toekomst zal blijven stijgen. De toekomstige vraag naar energie- en grondstoffen nauwkeurig bepalen is een hachelijke kwestie. Zowel de evoluties van bevolkinggroei, bbp, gemiddelde koopkracht, industrieel productieniveau spelen een rol.¹⁰ Strategische toegang tot energiebronnen is meer dan ooit een prioriteit. Het neomercantilistische gedrag van China in Afrika, van de VS in het Midden-Oosten en van Rusland aan de Noordpool, getuigt van weinig scrupules over het milieu. In de VS, China en Europa denkt men bijvoorbeeld aan een verhoogde inzet van steenkool (Clean Coal) in de energiebevoorrading.

De druk op het klimaat zal nog groter worden door de toename van de wereldbevolking. Op basis van demografische schattingen verwacht men tegen 2050 een wereldpopulatie van circa 9 à 12 miljard. Hiertegenover staat dat we tegen dan een broeikasgasreductie van minstens 50 procent moeten hebben bereikt om catastrofale gevolgen van een klimaatopwarming te voorkomen.¹¹ We zullen dus met een grotere groep mensen veel efficiënter moeten leren omgaan met onze natuurlijke rijkdommen. Dit vraagt om een degelijk uitgebouwd regime.

Tenslotte is er al heel wat controversie rond de huidige maatregelen die genomen worden om het klimaat te bestrijden. Het debat rond biobrandstoffen is een uitstekend voorbeeld. Biobrandstoffen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de CO₂ uitstoot, maar vooral de productie ervan roept een aantal vragen op. Monoculturen kunnen leiden tot een vermindering van biodiversiteit en zetten de traditionele lokale voedselproductie onder druk. De productie en het transport van sommige biobrandstoffen verbruikt meer traditionele energie dan de rechtstreekse verbranding van gewone benzine en diesel.

Ook het Clean Development Mechanism (CDM) komt onder vuur te liggen. Dit is een flexibel mechanisme dat toelaat dat Annex I industrielanden – of geautoriseerde

Een post-Kyotoregime zal ook moeten steunen op een bredere participatiebasis om effectief en legitiem te zijn. Indien deze twee politieke voorwaarden vervuld zijn, wordt ook de kans groter dat negatieve klimaateffecten op een economische en milieu-efficiënte wijze worden beheerst.

publieke of private diensten in deze landen - emissierechten kunnen krijgen in ontwikkelingslanden door te investeren in emissiereducerende projecten. De kritiek is dat CDM niet werkt, omdat de meeste investeringen niet duurzaam zijn en de verhoopde ontwikkelingsvoordelen niet gerealiseerd worden.¹² Voor de rijke landen werkt CDM wel omdat ze emissierechten kunnen afkopen tegen de laagst mogelijke prijs. Een toekomstig klimaatregime zal dus niet alleen effectief en efficiënt moeten zijn, maar ook legitiem voor alle partijen. Na bovenstaande situatieschets willen we, in lijn met de lessen die we uit Kyoto trokken, enkele aanbevelingen doen voor het post-Kyoto klimaatregime.

Een solide machtsbasis

Het mondiale klimaatbeheer heeft nood aan een 'vurige' invloedrijke voorvechter. Die dient zijn machtsbronnen aan te wenden in functie van dit regime. Concreet kan een dergelijke actor andere partijen motiveren mee te stappen in het verhaal door beloningen (markttoegang, ontwikkelingssteun, een zetel in het WTO,...) of straffen (handels embargo, een tegenstem in andere regimes,...) uit te delen. In het verleden heeft de Europese Unie steeds de rol van voortrekker gespeeld. Vandaag behoudt de EU deze positie door zich te binden aan een emissiereductie van 20 procent tegen 2020. Wellicht zal ze dit in de toekomst blijven doen. Klimaatbeheer is namelijk een kernthema van het Europees buitenlands beleid en vormt een belangrijke hefboom voor de EU om een uitgesproken rol te spelen in de wereldpolitiek.

Volstaat dit Europees leiderschap om een mondiaal beheerssysteem draaiende te houden? Enerzijds is het een Europese verdienste dat het Kyoto Protocol absolute reductienormen oplegt en de Amerikaanse terugtrekking in maart 2001 heeft overleefd.¹³ Anderzijds levert dit leiderschap niet het verhoopde resultaat. De EU ondervindt zelf problemen bij het naleven van het Kyoto-groeipad, omdat de lidstaten teveel bewegingsvrijheid behouden bij de implementatie, terwijl de Commissie geen striktere naleving kan afdwingen. De diplomatieke speelruimte is evenzeer beperkt, omdat Europa er als grootmacht alleen voor staat. Na de Amerikaanse terugtrekking heeft Europa veel toegevingen moeten doen inzake flexibele mechanismen om de resterende partijen aan tafel te houden. Dat ging ten koste van de effectiviteit van het systeem.

Het mondiale klimaatbeheer heeft nood aan een 'vurige' invloedrijke voorvechter. Die dient zijn machtsbronnen aan te wenden in functie van dit regime.

Hoewel de EU een welwillende unilaterale leider kan zijn, vraagt een klimaatkkoord de deelname van andere grote 'vervuilende' machten. Wij denken hierbij in de eerste plaats aan de VS en China. Zij zijn momenteel de grootste en de tweede grootste vervuiler ter wereld, met een uitstoot die twee keer zo groot is als de hoeveelheid die onder het Kyoto

Protocol valt. Ze beschikken bovendien over redelijk wat invloed. China blijft de primus inter pares in de G77 en de VS kan makkelijk terugvallen in zijn rol als het hoofd van de oorspronkelijke Umbrella-groep (VS, Japan, Canada, IJsland, Nieuw Zeeland, Oekraïne, Rusland en Australië). De vraag is in hoeverre die landen een leidersrol willen opnemen.

China gebruikt in dit debat het argument van haar dubbele identiteit. China zou economisch te zwak zijn om bindende reductienormen op te volgen. Anderzijds werpt het land zich op als een machtige spreekbuis van de Derde Wereld die niet mag ontbreken aan de onderhandelingstafel. China's voornaamste prioriteit blijft

de verhoging van de welvaart en de levensstandaard van zijn bevolking. Een toenemende verstedelijking en een stijgend energieverbruik zijn een logisch gevolg van die economische ontwikkeling. Binnen deze economische groeilogica valt de pragmatische onderhandelingskoers op. Men hoopt in het kader van Kyoto in de eerste plaats meer CDM fondsen naar zich toe te trekken.¹⁴ Dit wordt gelegitimeerd door te verwijzen naar het gelijkheidsprincipe (equity), dat stelt dat elke wereldburger recht heeft op een gelijke uitstoot. Omdat het per capita emissieniveau in China op zowat 61 procent ligt van het wereldgemiddelde, redeneert men dat er nog ruimte is voor koolstofgroei.¹⁵ Anderzijds beseft China ten volle dat haar huidige groei niet duurzaam is. De zondvloed, tyfoons, zandstormen, overstromingen en zure regens worden grotendeels toegeschreven aan klimaatverandering. Men wijst echter met de vinger naar de geïndustrialiseerde landen en hun aandeel in de historische koolstofschuld. Zolang de grootste vervuiler, de VS, niet overgaat tot actie, zijn absolute reductienormen voor China onbespreekbaar. Maar president Bush houdt vast aan het principe van de Byrd-Hagel resolutie,¹⁶ die stelt dat Amerikaanse participatie aan het klimaatregime is uitgesloten, tenzij reductieverplichtingen ook gelden voor opkomende ontwikkelingslanden (zoals China, India, Brazilië,...).¹⁷

Kortom: landen zoals China en de VS verwijten elkaar niets te doen om daarmee hun eigen non-beleid te legitimeren. In feite wordt op die manier de 'business as usual' voor beide partijen beloofd. Zodra één partij overgaat tot bindende reductienormen zal de politieke druk op de andere partij toenemen om zich ook aan te sluiten bij het klimaatregime. De huidige situatie wensen ze echter zo lang mogelijk aan te houden. Dit werd geconsolideerd met het 'New Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate' (AP6). Dit akkoord tussen de VS, China, India, Australië, Japan en Zuid-Korea gaat uit van niet-bindende vrijwillige reductienormen en technologische samenwerking. De AP6 is m.a.w. de verdragrechtelijke uitdrukking van China, India en de VS om zo lang mogelijk van bindende, absolute reductieverplichtingen uitgesloten te blijven.

Hoe raken we uit deze impasse?

Volgens het klimaatverdrag van 1992, dat zowel China als de VS ratificeerden, dienen de industrielanden (in dit geval: de VS) de eerste stappen te doen om emissies terug te dringen.¹⁸ Er zijn inderdaad honderden redenen te bedenken waarom de VS sneller geneigd zal zijn het initiatief te nemen dan opkomende ontwikkelingslanden, te beginnen bij de welvaart en de bestuurscapaciteit van de VS t.o.v. die landen. Enkele voorbeelden. Het Chinese milieudepartement telt 200 werknemers, het Amerikaanse Environmental Protection Agency (EPA) 18.000 werknemers. China heeft geen minister van Energie en het planbureau voor energie telt 100 werknemers; peanuts in vergelijking met het Amerikaanse energiedepartement met zijn 110.000 werknemers.¹⁹ Bovendien staat de klimaatproblematiek hoog op de internationale agenda en heeft hij een nauwe band met talrijke andere dossiers (issue-linkage).

De Amerikanen krijgen stilaan spijt dat ze het leiderschap indertijd zomaar aan de EU hebben gelaten. We kunnen dit afleiden uit de onderhandelingsstrategie van de Bushadministratie. In 2001 koos die openlijk de kant van de klimaatsceptici. Maar sinds 2005 werkt die optie niet langer. De nieuwe strategie bestaat erin een minimalistische visie op klimaatbeheer te definiëren, met de nadruk op volontaire normen en een technologische aanpak. Deze minimalistische aanpak is sinds 2002 van kracht in de VS en cijfers voorspellen dat dit gaat leiden tot emissietoename tussen 2002 en 2012 van 14 procent.²⁰

Op de recente top in Washington, waar Bush daags voor de VN-conferentie de 16 grootste vervuilers rond de tafel bracht, werd duidelijk dat Bush vrij geïsoleerd stond in zijn pogingen een volontair regime buiten het VN-kader op poten te zetten.²¹ Maar zelfs in eigen land valt hij in ongenade. Veel bedrijven die zich aanvankelijk inschreven in de retoriek van het Witte Huis, kiezen nu expliciet de kant van klimaatactiegroepen.²² Ook beleggers sturen aan op een koersverandering. CERES, een netwerk dat \$4 triljoen aan investeringen vertegenwoordigt, eist van de overheid een bindend klimaatbeleid. Door de verhoogde media-aandacht voor de problematiek is het aardig op weg om uit te groeien tot een belangrijk verkiezingsthema. Een grote meerderheid van de Amerikaanse kiezers is voorstander van bindende reductienormen. Belangrijke Republikeinse en Democratische presidentskandidaten zoals Barak Obama, Hillary Clinton en John McCain spelen hierop in door een klimaatbeleid hoog op hun belofte-lijstjes te plaatsen. In de federale wetgevende kamers regent het wetsvoorstellen voor een klimaatbeleid waar het Kyoto Protocol voor staat. Reeds 16 deelstaten, met Californië op kop, werkten op eigen kracht een bindend klimaatbeleid uit. Ze bewijzen hiermee dat dit beleid ook economisch haalbaar is, wat Bush' belangrijkste tegenargument onderuit haalt. Het Amerikaans obstructionisme lijkt, indien de huidige presidentskandidaten hun beloften nakomen, gedoemd om dood te bloeden. Indien de komende regering tot binnenlands bindende reductienormen overgaat, is de kans groot dat de VS terug aansluit bij het VN-beleidskader. Amerika zou gebruik kunnen maken van de flexibele mechanismen en dit is, vanuit economisch oogpunt, de voordeligste optie.

Te beginnen vanaf de Bali conferentie in december (de COP 13/MOP 3)²³, zal het wellicht nog twee jaar duren vooraleer de onderhandelingen voor een nieuw Protocol op het raamverdrag afgerond zijn. Intussen komt een nieuwe Amerikaanse regering aan de macht komen en wordt China kampioen inzake uitstoot. Die twee elementen kunnen ertoe leiden het Europese leiderschap in het toekomstige klimaatregime uit te breiden met dat van de VS. Eens zover, zullen China, India, Brazilië, het steeds moeilijker krijgen om de klimaatuitdaging beleidsmatig links te laten liggen. Nu circuleren al een tiental wetsvoorstellen in het Amerikaanse Congres om een importtaks te heffen tegenover landen die niet aan emissiereductie doen. Dus als het erop aankomt zijn de VS en de EU perfecte partners in groen protectionisme.

Brede Participatie

Om legitiem en effectief te zijn moet het toekomstige klimaatregime streven naar een zo breed mogelijke participatie. Op het eerste gezicht lijkt de VN het meest geschikte kader, maar toch gaan stemmen op dat de COP/MOP bijeenkomsten niet goed werken. Er zouden te weinig momenten zijn voor topeverleg onder politici, die pas samenkomen op het einde van elke jaarlijkse COP/MOP vergadering. Er zou ook teveel gepalaverd worden in de technische overlegorganen en comités wat in het verleden leidde tot een verlamming van het proces. De kritiek is dat het dertien jaar duurde (Rio 1992 tot inwerkingtreding van het Kyoto Protocol 2005) voordat het eerste beheersinstrument in werking trad. Nu leidt dit deficit vooral tot niet-beslissingen voor de post-2012 periode.

Er is dus nood aan een snel besluitvormingstraject. Dat zou moeten bestaan uit een overlegorgaan waar staatshoofden en regeringsleiders regelmatig samenkomen en onderhandelen totdat er een akkoord bereikt wordt. Een soort van Europese Raad maar dan op internationaal niveau en één die zich bovendien enkel bezighoudt met

Er is dus nood aan een snel besluitvormingstraject. Dat zou moeten bestaan uit een overlegorgaan waar staatshoofden en regeringsleiders regelmatig samenkomen en onderhandelen totdat er een akkoord bereikt wordt. Een soort van Europese Raad maar dan op internationaal niveau en één die zich bovendien enkel bezighoudt met de klimaatproblematiek.

de klimaatproblematiek²⁴. Het vermogen om snelle beslissingen te nemen vergt dus een sterke centralisatie van macht.

Parallel aan de onderhandelingen binnen het VN kader zijn pogingen ondernomen om klimaat ook op de agenda te zetten van de G8. De achterliggende bedoeling was dat een akkoord onder de grootmachten de basis zou leggen voor een bredere consensus over klimaatbeheersing. Tijdens de G8 top in Gleneagles (2005) werd overeengekomen een dialoog tussen de energie- en milieuministers op te starten die tot een

overeenkomst moet leiden tegen het G8 overleg in 2008.

Bovendien werd in Gleneagles – om de participatie te verbreden - ook een G8 + 5 (inclusie van de zogenaamde outreach-landen China, India, Brazilië, Zuid-Afrika en Mexico) dialoog op poten gezet die parallel zal samenkomen bij elke G8 bijeenkomst tot aan 2008²⁵. Het lijkt erop dat deze strategie werkt. De laatste bijeenkomst van de G8 onder impuls van het Duitse EU-voorzitterschap in Heiligendamm werd omschreven als een doorbraak. Concreet kwam er een principeverklaring dat de G8 landen de uitstoot zullen halveren tegen 2050 en dat ze dit zullen doen binnen het VN kader. De VS voegde er wel een verklaring aan toe dat China en India ook geïntegreerd moeten worden in een toekomstig regime. Bovendien werd het startsein gegeven voor verdere dialoog met de vijf outreach landen; in het “Heiligendamm proces” zal de G8 met de vijf voornamelijk overleggen over innovatie en technologische samenwerking. Voor het eerst werd in de verklaringen van de G8 over het klimaat een expliciete referentie gemaakt naar het VN proces. Dat wijst erop dat het niet de bedoeling is om heel het klimaatregime te verschuiven van de VN naar de G8+5²⁶.

Hoewel die nieuwe wisselwerking tussen de uitgebreide G8 en de VN veelbelovend klinkt, schuilt er toch het gevaar dat die inmenging van de G8 de legitimiteit van het VN forum aantast. Kleine landen zoals de eilandstaten die er belang bij hebben dat een klimaatregime ook rekening houdt met klimaataanpassing dreigen hun stem te verliezen in het debat. Bovendien worden de kleintjes achteraf geconfronteerd met de beslissingen van de groten die ze moeten aanvaarden als een voldongen feit. Het verschuiven van de ‘klimaatagenda naar de G8 als forum is ook een machtsspelletje. Het kan de EU als leider in het klimaatdebat verzwakken omdat slechts enkele leden van de EU lid zijn van de G8 en er ook een zwakker coördinatiemechanisme voor gezamenlijk EU optreden in de G8 is vergeleken met de COP/MOP bijeenkomsten.

Een verschuiving van de beslissingsmacht naar de G8 zou ook de trend bevestigen dat het klimaat verزند raakt in andere thema’s zoals energie, veiligheid, innovatie en ontwikkeling. Het klimaatdebat begon onder de noemer milieu en ontwikkeling in Rio en werd in feite gecategoriseerd als ‘soft politics’. In het huidige debat, mede door de grotere macht van de G8 over het thema, wordt klimaatpolitiek steeds meer ‘hard politics’. Klimaatpolitiek gaat niet meer over het voorkomen van vervuiling, maar om het beheren van energiebronnen die steeds meer gepercipieerd worden als een schaars goed. Klimaatpolitiek wordt geopolitieke machtspolitiek waarin principes zoals brede participatie niet thuishoren. Indien deze energiestructuren escaleren zou dit evengoed kunnen leiden tot een vorm van Derde Koude Oorlog. De recente twist over nieuwe vaarroutes en nieuwe energiebronnen – die paradoxaal genoeg

Klimaatpolitiek wordt geopolitieke machtspolitiek waarin principes zoals brede participatie niet thuishoren.

klimateopwarming de ijskap tegen het eind van deze eeuw volledig doet smelten wat de weg vrijmaakt voor de exploitatie van nog verborgen energiereserves²⁷. Met dit doemscenario in het achterhoofd is het dus veelbelovend dat er een dialoog is over de huidige energiecrisis. Er wordt gezocht naar constructieve oplossingen en er is alleszins de intentie om deze effectief en legitiem te maken.

En meer legitimiteit

De VN-conferentie in Bali is een cruciale fase in de opbouw van een nieuw klimaatregime na 2012. We vonden het opportuun om de uitdagingen, doelstellingen en verwachtingen te schetsen. Drie elementen spelen sterk op elkaar in en zijn tegelijk een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief regime: een stevige machtsbasis, een grote mondiale inclusiviteit en een grote economische en milieu -efficiëntie. We stelden eerder vast dat een bredere participatie positieve effecten kan hebben voor de efficiëntie van het mondiaal klimaatbeheer. Hoe meer landen deelnemen, hoe groter de kans dat men emissienormen kan bereiken tegen de laagst mogelijke kost. Bovendien zal een brede participatie ook leiden tot een grotere milieu-efficiëntie. Iedereen is dan verplicht om emissies te reduceren. Bovendien is de ruimte voor *free riders* die profiteren van de groene inzet van anderen ingeperkt.

Maar zoals al vermeld leert de praktijk van de CDM projecten dat vooral rijke landen streven naar een zo hoog mogelijke en individuele economische efficiëntie. Indien men de ontwikkelingslanden wil overtuigen om deel te nemen mag men het gelijkheidsprincipe niet uit het oog verliezen. Dit kan door de emissies die onder het normale economische groeipad vallen te onderwerpen aan vrijwillige reductienormen, o.m. via technologische samenwerking. De uitstoot die boven dit normale groeipad uitstijgt kan men onder bindende normen plaatsen.

Een andere mogelijkheid is het klimaatbeleid in die landen af te stellen op basis van het ontwikkelingsniveau.²⁸ Het model van contractie en convergentie is een sociaal-ecologisch model dat kan gebruikt worden om zo'n ecologisch regulatiemodel uit te werken. De mate van universele-economische-kosten-efficiëntie en milieu-efficiëntie alsook van sociaal-ecologische rechtvaardigheid inzake lastenverdeling zal dus sterk afhankelijk zijn van de legitimiteit van het toekomstige klimaatregime. Kortom, de opwarming van de aarde stelt de internationale gemeenschap niet alleen voor een ecologische uitdaging. Er valt nog een lange politieke weg af te leggen.

BIO

Simon Calcoen studeerde politieke wetenschappen aan de Ugent. Hij schreef een thesis over de positie van de VS en de EU in het Kyoto regime. Momenteel is hij werkzoekend. (zie <http://www.rva.be>)

Edith Vanden Brande studeerde politieke wetenschappen aan de Ugent en doet momenteel onderzoek naar de rol van de Europese Unie in internationale milieupolitiek aan het centrum voor EU studies in Gent. (zie <http://www.EUstudies.Ugent.be>)

NOTEN

- 1 Zie <http://unfccc.int/> voor de volledige tekst van het verdrag. Deze site is ook een bron van alle informatie in verband met het Kyoto Protocol en de opeenvolgende conferenties der partijen.
- 2 Meer informatie: Oberthür, S, *The Kyoto Protocol*. Berlin, Springer, 1999
- 3 Koolstofdioxide (CO₂), Methaan (CH₄), Distikstofoxide (N₂O), Onvolledig gehalogeneerde fluorkoolwaterstoffen (HFK's), Perfluorkoolwaterstoffen (PFK's), Zwavelhexafluoride (SF₆)
- 4 Barrett, S, *Towards a better Climate Treaty*. NW Washington DC, John Hopkins University, 2002
- 5 Ondertekende partijen moeten minstens met 55 zijn en moeten 55% van de mondiale uitstoot vertegenwoordigen. Tot deze groep behoren tenslotte heel wat landen die hun uitstoot niet moeten verminderen.
- 6 Hagem, C, *From small to insignificant: Climate impact of the Kyoto Protocol with and without US*, CICERO Policy Note 2001:1
- 7 Greenhouse Gas Inventory Data van 2006, gevonden op de website <http://unfccc.int>
- 8 Grubb, M. and Gupta, J., *Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe?*, Dordrecht: Kluwer Academic, 2000
- 9 De mate waarin we overgaan tot meer energie-efficiënte transportmiddelen kan voorlopig de totale groei van de uitstoot (als gevolg van het toenemend verkeer) niet compenseren. De ont koppeling tussen energieverbruik en industriële productie verloopt daarentegen een stuk vlotter.
Bron: Tapio, P, Banister, D, e.a., *Energy and transport in comparison: Immaterialisation, dematerialisation and decarbonisation in the EU15 between 1970 and 2000*, Science Direct: energy policy, volume 35 issue 1, 2007
- 10 Bron: Schenk, N, Moll, H, *The use of physical indicators for industrial energy demand scenarios*, Netherlands, University of Groningen, Center for Energy & Environmental Studies (IVEM), 2006
- 11 Voor een beter begrip van de mogelijke gevolgen van de opwarming, zie hoofdstuk 1 van het boek: Jones, P.T., *Terra Incognita*, Gent, Academia Press, 2007
- 12 Olsen, Karen H. *The clean development mechanism's contribution to sustainable development: a review of the literature*. *Climatic Change* (2007) 84, 59-73.
- 13 Hovi, J, Skodvin, T and Andresen, S, *The persistence of the Kyoto Protocol: Why other annex I countries move on without the United States*, *global environmental politics* 3:4, november 2003
- 14 Bang, G, Heggelund, G, and Vevatne, J, *Shifting strategies in the global climate negotiations*, CICERO, Noorwegen, November 2005
- 15 "Development is the first urgent task. It's a firm principle and, moreover, we need good and fast development. Only then will we be able to step by step solve the problem of climate change." aldus Qin Dahe, IPCC
Bron: Economy, E, *Country China Vs. Earth*, *The Nation*, 21 april 2007
- 16 Bush, G: "I oppose the Kyoto Protocol because it exempts 80 percent of the world, including major population centres such as China and India, from compliance, and would cause serious harm to the U.S. economy."
Bron: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>
- 17 Byrd Hagel Resolutie: 105th Congress: S. RES. 98
- 18 UNFCCC, artikel 4, regel 2.a:
'These policies and measures will demonstrate that developed countries are taking the lead in modifying longer-term trends in anthropogenic emissions consistent with the objective of the Convention.'
- 19 Kahn, J, and Yardley, T, *Country As China Roars, Pollution Reaches Deadly Extremes*, *New York Times*, 26 augustus 2007
- 20 Blanchard, O, and Perkaus, F, *Does the Bush administration's climate policy mean climate protection?*, *Energy Policy*, 32, Elsevier, 2004
- 21 "It is striking that the (Bush) administration at the moment in the international conversation seems to be pretty isolated," aldus John Ashton, de Britse klimaatgezant. "I think that the

argument that we can do this through voluntary approaches is now pretty much discredited internationally.”

Bron: Zabarenko, D, and Mason, J, Country Bush draws fire at US climate change talks, Reuters, 28 september 2007

- 22 Ford, DaimlerChrysler, General Motors, BP, ... zie <http://www.us-cap.org/> en <http://www.pewclimate.org/>
- 23 Dat is de dertiende conferentie der partijen van het Kaderverdrag voor Klimaatverandering, de derde conferentie van de leden van het Kyoto Protocol
- 24 Roundtable Discussion on Climate Change – the creation of a North-South Climate Community. Brussels, 23 February 2007.
- 25 <http://www.g8.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1078995902703>
- 26 <http://www.g-8.de/Webs/G8/EN/Homepage/home.html>
- 27 Noordpoolgebied is van ons. NRC Handelsblad, 2 augustus 2007.
- 28 Olmstead, S, and Stavins, R, An international policy architecture for the post-Kyoto era, Yale University, 2004