

COP 20 in Lima, Peru: Valse start in de eindsprint naar een globaal klimaatakkoord

Frederik De Roeck

De internationale klimaatonderhandelingen in Peru waren een laatste tussenstap met het oog op het bereiken van een nieuw globaal klimaatakkoord eind dit jaar in Parijs. Hoewel de zogenaamde Conferences of the Parties (COPs) door de jaren heen een eerder negatief imago opgebouwd hebben, ging Lima 2014 voor het eerst sinds lang weer van start in een voorzichtig optimistische sfeer. De voortekens waren immers positief: een grote klimaatmanifestatie in New York bracht honderdduizenden mensen op de been en toonde aan dat klimaatverandering meer en meer bezorgdheid opwekt bij de bevolking, de EU poogde haar traditionele leiderschapsrol inzake klimaat te hernieuwen via de 2030-normen en China en de VSA beloofden samen om hun nationale strijd tegen klimaatverandering aan te scherpen.

Collectieve hoop maakte echter al snel plaats voor teleurstelling, aangezien de onderhandelaars er in Lima niet in slaagden om in cruciale dossiers genoeg vooruitgang te boeken. Ondanks het feit dat het Globale Zuiden al lang geen monolithisch blok meer vormt in de klimaatonderhandelingen, blijft er sprake van een sterk antagonisme tussen Noord en Zuid dat de zaken bemoeilijkt. Hierdoor worden er teveel heikele thema's integraal doorgeschoven naar de top van de laatste kans in Parijs. Het valt dan ook af te wachten of de onderhandelende partijen volgend jaar wel de politieke energie zullen kunnen vinden die nodig is om een nieuw en ambitieus klimaatprotocol mogelijk te maken.

De inzet: een nieuw klimaatakkoord tegen 2015

Sinds de klimaatop in Kopenhagen in 2009 kampen de multilaterale klimaatonderhandelingen binnen de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) met een fundamenteel geloofwaardigheidsprobleem. De onderhandelaars slaagden er toen niet in om consensus te bereiken over een opvolger voor het Kyoto-protocol, waardoor het forum in een existentiële crisis terecht kwam. Met de verlenging van Kyoto tot 2020 probeerden de onderhandelaars de grote leegte na Kyoto af te weren, maar deze maatregel miste van in het begin geloofwaardigheid, aangezien grote spelers als Japan, Rusland en Canada er geen deel van uitmaken.

De laatste jaren probeert de UNFCCC stap voor stap uit het dal te klimmen, door – weliswaar voorzichtig – opnieuw politieke ambitie te tonen met het oog op een nieuw klimaatakkoord, dat vanaf 2020 in werking zou moeten treden. De deadline die de onderhandelende partijen zichzelf hebben opgelegd is eind dit jaar, waardoor COP 21 in Parijs nu al geboekstaafd staat als de top van de laatste kans. De jongste onderhandelingen in Lima eind 2014 waren de laatste generale repetitie voor COP 21 en fungeerden dan ook als een cruciale opstap naar het beoogde akkoord. Idealiter moesten er op deze conferentie al enkele moeilijk te ontwarren politieke knopen worden doorgehakt om een nieuw protocol mogelijk te maken.

Wat voorafging

COP 20 in Lima ging van start in een sfeer van voorzichtig optimisme, aangezien er in de weken en maanden voor de conferentie uitzonderlijk veel aandacht naar de klimaatproblematiek ging. Zo was er eind september de VN-klimaatop in New York, waar zowel staats- en regeringsleiders, vertegenwoordigers van de civiele maatschappij als de private sector bij elkaar kwamen om de klimaatproblematiek te bespreken, met het oog op de nakende UNFCCC-onderhandelingsronde. Dit ging gepaard met de *People's Climate March*, die in New York alleen meer dan 300.000 mensen op de been bracht en een niet mis te verstane boodschap was naar wereldleiders toe. Vergezeld van de slogan *An invitation to change everything* fungeerde de mars als massale oproep tot verantwoordelijkheidszin en ambitie voor een probleem dat niet langer kan worden genegeerd.

Met het 'historische' klimaatakkoord tussen de VS en China kwam er ook positief nieuws uit onverwachte hoek. Zo verbindt de VS er zich via dit akkoord toe om tegen 2025 haar totale emissies van broeikasgassen te verminderen met 26 tot 28 % ten opzichte van het basisjaar 2005. Dit houdt een netto verdubbeling in van de huidige emissiereducties die de VS per jaar realiseert (van 1,2% naar 2,3 tot 2,8% per jaar)¹. De beloftes vanwege China zijn vager, maar daarom niet minder belangrijk. Zo wil het land zijn emissiepiek bereiken tegen 2030 en zal er meer worden ingezet op duurzame, niet-fossiele energiealternatieven.

Alhoewel het nog af te wachten valt in welke mate beide landen deze beloftes zullen nakomen, is de symbolische waarde van dit gezamenlijke akkoord niet te onderschatten. De enigszins cynische realiteit leert ons immers dat het belang van een land binnen de multilaterale onderhandelingen recht evenredig is met de omvang van haar nationale CO₂-emissies. Aangezien beide landen samen instaan voor het overgrote deel van de globale CO₂-uitstoot en ook notoire dwarsliggers zijn binnen het UNFCCC-kader, is de erkenning van de urgentie van de klimaatproblematiek door deze partijen ongetwijfeld een stap in de goeie richting. Het feit dat klimaatverandering hierdoor op het laatste moment nog op de agenda van de G20 gekatapulteerd werd, versterkt deze conclusie alleen maar.

Naast China en de VSA kwamen ook andere landen met beloftes om meer inspanningen te leveren om klimaatverandering te bestrijden. Zo kwamen ook Zuid-Afrika (dat beloofde om tegen 2025 naar een nulgroei te gaan inzake emissies) en Brazilië (dat de catastrofale ontbossing van het regenwoud met maar liefst 70% terugdrong) met positief milieu- en klimaatgerelateerd beleid in de kijker². Als laatste werd er binnen de Europese Unie (EU) een akkoord bereikt omtrent de opvolgers van de EU 2020-normen. Via de nieuwe EU 2030-normen verbinden de Europese lidstaten zich er onder andere toe om hun uitstoot van broeikasgassen met 40 % te verminderen tegen 2030, terwijl tezelfdertijd een stijging van 27 % wordt vooropgesteld inzake het gebruik van alternatieve energiebronnen en energie-efficiëntie³.

Via de 2030-normen wil de EU haar leiderschapsrol in de internationale klimaatproblematiek opnieuw bestendigen, aangezien deze zwaar geërodeerd is sinds de catastrofale top in Kopenhagen. De EU kampt enerzijds met een toenemende interne verdeeldheid, aangezien bepaalde (hoofdzakelijk Oost-Europese) lidstaten op de rem gaan staan wat het interne klimaatbeleid betreft. Anderzijds weet de EU zichzelf moeilijk een houding te geven in een snel veranderende internationale context, waarin de opkomende industrielanden steeds meer aan belang winnen en zij zelf naar de achtergrond lijkt te verdwijnen. Europa dreigt slachtoffer te worden van een soort remmende

voorsprong, waarbij andere landen – vaak geïnspireerd door Europese beleidsinstrumenten, zoals het systeem van emissiehandel – meer en meer het voortouw nemen op klimaatgebied. Deze identiteitscrisis is ook duidelijk merkbaar in de nieuwe EU 2030-normen, aangezien ze door verscheidene ngo's worden bekritiseerd als weinig ambitieus en zelfs ronduit teleurstellend. Het is in dit opzicht ook tekenend dat de EU 'in tegenstelling tot een aantal van haar lidstaten' tot op vandaag ook nog geen enkele financiële bijdrage heeft geleverd aan het Groene Klimaatfonds, dat moet instaan voor adaptatie in ontwikkelingslanden.

Ondanks een aantal positieve signalen van belangrijke onderhandelende partijen en ondanks het feit dat klimaatverandering voor het eerst sinds lang nog eens bovenaan de internationaal-politieke agenda stond, bleef de uitdaging voor de onderhandelaars in Lima immens. Het internationale geopolitieke landschap is onherkenbaar veranderd sinds de oprichting van het UNFCCC-kader in 1992, maar toch is er één grote constante die elk jaar opnieuw de basis uitmaakt van de onderhandelingen: de historische schuldvraag en de scheidingslijn tussen ontwikkelingslanden en opkomende industrielanden enerzijds en de gevestigde industrielanden anderzijds. Alhoewel we door de snel veranderende machtsverhoudingen niet meer kunnen spreken van Noord en Zuid als monolithische blokken, is het toch zo dat in verschillende dossiers wisselcoalities langsheen deze breuklijn ontstaan die zich lijnrecht tegenover elkaar positioneren. Hierdoor staan de klimaatonderhandelingen synoniem voor uiterst moeizame discussies, waarin er heel wat politieke energie nodig is om concrete vooruitgang te boeken. Lima was hierop geen uitzondering, gezien de grote inzet met het oog op Parijs eind dit jaar. In wat volgt zetten we de belangrijkste discussiepunten in Lima – en de eerste tussentijdse opvolgingsconferentie in Genève – op een rijtje en evalueren we de geboekte vooruitgang in het licht van de conferentie van Parijs eind dit jaar.

***Intended Nationally Determined Contributions* en de historische schuldvraag – wie doet wat?**

Met het oog op het bereiken van een nieuw akkoord in Parijs moest de zogenaamde *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (ADP) in Lima in de eerste plaats meer duidelijkheid brengen in een aantal belangrijke dossiers. Zo was er rond de individuele reductie- inspanningen van landen (*Intended Nationally Determined Contributions* of INDC's) nood aan een concreet stappenplan om deze op te stellen en te evalueren. Na COP 19 in Warschau heerste er immers nog steeds te veel onduidelijkheid over

1. de precieze omvang van deze INDC's,
2. welke informatie noodzakelijk is om een evaluatie van deze INDC's mogelijk te maken,
3. het al dan niet oprichten van een internationaal evaluatiemechanisme dat de INDC's beoordeelt in het licht van de 2-graden doelstelling en
4. hoe zo'n mechanisme er zou moeten uitzien⁴. Door het blijvende wantrouwen tussen Noord en Zuid slaagden de onderhandelaars er echter niet in om op dit vlak voldoende vooruitgang te boeken.

De geïndustrialiseerde landen proberen immers al enkele jaren de opdeling tussen zogenaamde Annex 1-landen (industrielanden die de historische schuld inzake klimaatverandering dragen en dus de zwaarste inspanningen moeten leveren) en non-Annex 1-landen (hoofdzakelijk ontwikkelingslanden, die slachtoffer zijn van klimaatverandering en hierdoor financieel en technisch ondersteund moeten worden in hun mitigatie – en adaptatie-inspanningen) te doorbreken. De argumentatie hiervoor luidt dat sommige non-Annex 1-landen (vb. China en India) sinds het begin van de UNFCCC-onderhandelingen een sterke economische groei hebben gekend, waardoor ook hun aandeel in de globale emissies sterk gestegen is. Hierdoor is het volgens industrielanden niet langer billijk om deze landen als ontwikkelingslanden en louter ‘slachtoffers’ van de klimaatverandering te beschouwen.

Op de COP in Lima werd er dan ook opnieuw voor gepleit een vorm van emissiereductiedoelstellingen voor de huidige non-Annex 1-landen te integreren in het nieuwe klimaatakkoord, weliswaar op basis van intensiteit in plaats van concrete targets. Uiteraard kwam er hierop een forse tegenreactie van een groep landen die onder de betwiste non-Annex 1-categorie vallen. Onder andere China, India, Pakistan en de OPEC-landen (gegroepeerd in de Like-Minded Developing Countries of LMDC) willen koste wat het kost de dichotomie op basis van de historische schuldvraag behouden en keren zich resoluut tegen emissiereductiedoelstellingen voor ontwikkelingslanden. Voor hen is het principe van *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR) immers heilig. Zij argumenteerden dat, ondanks de economische en emissiegerelateerde groei van bepaalde non-Annex 1-landen, de oorzaak van de klimaatproblematiek nog steeds onmiskenbaar bij de Westerse landen ligt⁵. Brazilië probeerde in Lima als meer gematigde partij een tussenoplossing te formuleren via een model van concentrische differentiatie, waarin er – in plaats van twee grote categorieën – gewerkt wordt met verschillende groepen van landen op basis van gradaties van verantwoordelijkheden⁶. Desondanks bleek de kloof tussen de gevestigde industrielanden en de non-Annex 1-categorie ook nu weer onoverbrugbaar.

Het probleem van de differentiatie in verantwoordelijkheden uitte zich ook sterk in de INDC-discussie. Zo was er veel onenigheid omtrent de vraag of de INDC's alleen mitigatie-inspanningen moeten bevatten, of ook financiële transfers naar het Globale Zuiden om verdere adaptatie te bewerkstelligen. Dit vraagstuk creëerde interne verdeeldheid binnen de non-Annex 1-landen, aangezien de AOSIS-groep (met de kleine eilandstaten), de minst ontwikkelde landen (LDC) en de Zuid-Amerikaanse AILAC-groep eerder geneigd waren om het standpunt te volgen van de geïndustrialiseerde landen, die de INDC's willen beperken tot enkel mitigatie-inspanningen. Verder probeerden de hardliners binnen de LMDC's ook inzake de extra informatiebehoeften een differentiatie af te dwingen tussen Annex 1-landen en non-Annex 1-landen, terwijl ze tezelfdertijd de mogelijkheid tot een internationale evaluatie van de INDC's van ontwikkelingslanden resoluut afwezen.

Als gevolg van deze fundamentele tegenstellingen met betrekking tot de historische schuldvraag heeft de COP in Lima weinig tot geen vooruitgang gerealiseerd in dit dossier. Zo bleef de uiteindelijke tekst bewust vaag omtrent het stellen van een precieze deadline voor de INDC's en nodigde ze enkel partijen die hier klaar voor zijn uit om te communiceren over hun individuele inspanningen in het eerste kwartaal van 2015. Verder blijven ongeveer alle onduidelijkheden zoals eerder opgelijst overeind, waardoor niemand precies weet wat deze INDC's nu concreet moeten inhouden.

De enige echte duidelijke richtlijn die voortkwam uit Lima is dat de individuele inspanningen van een land een ‘wezenlijke vooruitgang’ moeten betekenen ten opzichte van vorige inspanningen, waardoor overheden dus geen gas mogen terugnemen in hun strijd tegen klimaatverandering. Deze bepaling is uiteraard niet onbelangrijk, maar weegt onvoldoende op tegen de complete afwezigheid van inhoudelijke vereisten en een duidelijk compromis inzake de verdeling van de verantwoordelijkheden. Verschillende analisten relativeren de afwezigheid van precieze bepalingen omtrent de INDC's. Zo argumenteren ze bijvoorbeeld dat het gebrek aan evaluatiemechanismen voor de individuele INDC's geen fundamenteel probleem hoeft te zijn, aangezien de ngo-sector deze taak wel op zich zal nemen en de som van individuele inspanningen zal afwegen ten opzichte van de 2 graden-doelstelling⁷. Los daarvan is het gebrek aan daadkracht in dit dossier tekenend voor de malaise waarin de klimaatonderhandelingen zich blijven bevinden.

Klimaatfinanciering en het Groen Klimaatfonds

Het Groen Klimaatfonds (GCF) – formeel opgericht ten tijde van de COP in Cancun – moet op termijn instaan voor een vaste stroom aan financiële middelen om op die manier adaptatie in ontwikkelingslanden te realiseren. Het is dan ook één van de belangrijkste instrumenten om de Annex 1/non-Annex 1-kloof te overbruggen, aangezien de non-Annex 1-groep al langer pleit voor een meer gelijkwaardige behandeling van adaptatie en mitigatie binnen de UNFCCC-onderhandelingen en een sterkere financiële armslag om hen bij te staan in het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering.

De informele doelstelling voor 2014 was om de symbolische kaap van de 10 miljard dollar financiële capaciteit voor het GCF te overschrijden. Dit was al een toegeving ten opzichte van een eerdere doelstelling, die 15 miljard dollar vooropstelde. Desondanks beloofden verschillende landen, waaronder de VSA en Duitsland, in de weken voor Lima al om grote bijdragen in het GCF te storten. Deze trend werd verder gezet op de COP zelf en bleek zo sterk dat zelfs Australië, nochtans met klimaatscepticus *par excellence* Tony Abbott als premier, plechtig beloofde om 105 miljoen dollar bij te dragen aan het Fonds. Het duurde dan ook niet lang vooraleer de 10 miljard-doelstelling behaald werd en werd gecommuniceerd als een pluim op de hoed van de onderhandelaars.

Desondanks leek dit wapenfeit niet voldoende om enige *detente* te veroorzaken aan de onderhandelingstafel. Verschillende ontwikkelingslanden benadrukten immers dat een initiële financiële armslag van 10 miljard dollar lang niet genoeg is om te compenseren voor de gigantische uitdagingen die hen te wachten staan. De non-Annex 1-groep drong dan ook sterk aan om meer financiële garanties te krijgen inzake adaptatie (zo ook in de INDC-discussie) en wezen op de, weliswaar informele, doelstelling om tegen 2020 een financiële capaciteit van 100 miljard dollar per jaar te realiseren voor het GCF. De industrielanden hielden de boot echter af, waardoor er hiervan geen spoor terug te vinden is in de uiteindelijke tekst. Het gebrek aan visie omtrent het GCF en de afwezigheid van een stappenplan om tot 100 miljard per jaar te komen in 2020 creëert extra wantrouwen bij verscheidene ontwikkelingslanden. Zij vrezen immers dat een nieuw Protocol in Parijs teveel gericht zal zijn op mitigatie en dat er te weinig middelen voorzien zullen worden voor adaptatie in het Globale Zuiden. De balans blijft ook na Lima overhellen

naar mitigatie, waardoor het opwaarderen van adaptatie als beleidsdoelstelling binnen de UNFCCC ongetwijfeld een belangrijk speerpunt zal zijn op COP 21 in Parijs.

Loss and damage: van taboe naar derde pijler?

De *Loss and Damage* (L&D)-discussie richt zich in grote lijnen op de druk die de reeds onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering plaatsen – en zullen plaatsen – op ontwikkelingslanden. Meer bepaald gaat het om zowel onherstelbare als herstelbare schade die de huidige opwarming van de aarde kan toebrengen aan mensen, ecosystemen en maatschappelijke structuren en om de vraag hoe hiermee om te gaan⁸.

Het thema gaat al zo'n twee decennia mee binnen de UNFCCC en vindt zijn oorsprong bij de kleine eilandstaten (de AOSIS-groep), aangezien deze stuk voor stuk existentieel bedreigd worden door de klimatologische veranderingen die hen te wachten staan. Ondanks de lange aanwezigheid van het onderwerp binnen UNFCCC-kringen, bleef het lange tijd taboe als gevolg van zijn vage invulling. Er bestaat immers geen duidelijke omschrijving van *Loss and Damage* en de implicaties ervan voor de onderhandelende partijen, waardoor het concept veeleer wordt gezien als een eufemisme voor het verder aansprakelijk stellen van industrielanden voor de gevolgen van klimaatverandering om zo compensaties af te dwingen.

Het thema kwam weer volop in de belangstelling in Lima toen een aantal kwetsbare landen voorstelden om de discussie vroegtijdig te integreren in de agenda voor COP 21 in Parijs. Net als bij de INDC's werd ook hier weinig vooruitgang geboekt, aangezien enkele grote spelers als de VS en de EU geen clause in een nieuw protocol willen dat hen rechtstreeks aansprakelijk zou kunnen stellen voor klimaatschade. Door deze onenigheid werd de kwestie slechts heel vaag geformuleerd in de uiteindelijke *Lima Call*. Volgens de eindtekst 'verwelkomen' de onderhandelaars de vooruitgang die geboekt werd inzake L&D, zonder daarbij te beschrijven wat deze vooruitgang precies inhoudt en waar de discussie nu staat.

Het blijft dan ook onduidelijk of L&D als aparte pijler naast mitigatie en adaptatie zal worden erkend en of het thema een plaats krijgt in het nieuwe Protocol. Door de problematiek integraal voor zich uit te schuiven, nemen de onderhandelaars echter een niet onbelangrijk risico, aangezien het thema, onder invloed van een aantal ontwikkelingslanden, zo goed als zeker terug op de agenda zal worden gezet van de COP in Parijs. En aangezien het ook hier een delicate kwestie betreft, zal het al dan niet integreren van L&D in het nieuwe klimaatakkoord een vraagstuk zijn dat wederom heel wat politieke energie naar zich toe trekt.

Recente ontwikkelingen: tussentijdse onderhandelingen in Genève en de eerste INDC's

Van 8 tot 13 februari vond in Genève de eerste tussentijdse opvolgingsconferentie plaats sinds Lima. Als eerste van in totaal vier voorbereidende sessies met het oog op COP 21 moest Genève vooral een opstap zijn naar een concrete onderhandelingstekst voor Parijs, aangezien de Lima Call op dit vlak nog te wensen overliet. Het werd al snel duidelijk dat de verschillende onderhandelende partijen deze ronde vooral zagen als een kans om hun standpunten inzake de verschillende grote discussies op de agenda te krijgen⁹.

Zo kwam de VS met een nieuw voorstel op de proppen om de annex-structuur af te schaffen en stelde voor om 'op basis van criteria vanuit de Wereldbank' nieuwe categorieën van landen af te bakenen. Dit zou de facto betekenen dat enkel de huidige economische prestaties van een land als basis voor zijn mitigatieverplichtingen gebruikt zouden kunnen worden, waardoor de historische verantwoordelijkheid hierin geen rol meer zou spelen.

Zoals verwacht stuitte dit op hevig verzet bij de non-Annex 1-landen, waaronder China, India en bij uitbreiding de groep van LMDC's. Ook een Europees voorstel – dat adaptatie-gerateerde inspanningen wou groeperen in een aparte tekst, los van het uiteindelijke protocol – stuitte op heel wat weerstand vanwege de non-Annex 1-groep¹⁰.

Het is in dit opzicht dan ook niet echt een verrassing dat de tekst in een goeie week meer dan verdubbeld is in omvang, van 38 naar 86 pagina's. Christiana Figueres, Secretaris-Generaal van het UNFCCC-platform, was positief over de constructieve sfeer in Genève en benadrukte dat er nu een tekst op tafel ligt 'die de visies en bezorgdheden van alle landen bevat'¹¹.

Sommige onderhandelaars waren minder opgezet met deze uitbreidingsoefening. Zo liet het hoofd van de delegatie vanwege de Europese Commissie weten dat Genève 'een gemiste kans was voor vooruitgang'¹².

Momenteel is de tekst dan ook nog een diplomatieke bouwwerf, met massaal gebruik van vierkante haken die de overvloed aan standpunten inzake de verschillende discussies duidelijk illustreren. Desondanks valt het niet te ontkennen dat het in kaart brengen van de diversiteit aan standpunten een reële eerste stap kan zijn in het overbruggen ervan. De volgende tussentijdse onderhandelingen zouden dan wel meer moeten focussen op het verder stroomlijnen van de onderhandelingstekst en zouden idealiter ook al enkele moeilijk te ontwarren knopen moeten doorhakken. Anders dreigt de agenda van COP 21 overladen te raken.

Los van de discussie omtrent een bruikbare onderhandelingstekst beginnen landen rond deze periode ook hun eigen INDC's (zie boven) te publiceren. Zwitserland deed dit als eerste, en ook de VS, Noorwegen, Mexico, Gabon, Rusland en de EU zijn onder-tussen gevolgd. Binnenkort worden ook de INDC's van de opkomende industrielanden zoals China, India, Brazilië en Zuid-Afrika verwacht.

Doordat er geen criteria zijn overeengekomen waaraan deze INDC's moeten voldoen, is er echter variatie zijn inzake vorm en inhoud. Zo willen een aantal ontwikkelingslanden ook adaptatie-inspanningen integreren in hun respectievelijke INDC's¹³. Gabon heeft dit als eerste ontwikkelingsland die zijn INDC publiceerde ook daadwerkelijk gedaan. Ook omtrent hun tijdspanne is er discussie. Sommige landen zien immers 2025 als streefdatum voor nationale inspanningen, andere schuiven dan weer 2030 naar voor. Om de onderlinge vergelijkbaarheid te verzekeren, moeten de data van INDC's uiteraard gelijk lopen, maar ook dit is dus nog geen uitgemaakte zaak.

'Kicking the can down the road' – de toekomst van UNFCCC in en na Parijs

Zoals altijd zijn de meningen over de uitkomst van COP 20 verdeeld. Sommige waarnemers en onderhandelaars zien het als een kleine, maar reële stap voorwaarts op de weg naar een nieuw klimaatakkoord. Zij wijzen op de dingen die Lima wel gerealiseerd heeft, waaronder de clause dat de individuele reductieplannen van landen een wezenlijke

voortgang moeten betekenen ten opzichte van vorige inspanningen en het feit dat het GCF de kaap van 10 miljard heeft overschreden. Het meest belangrijke volgens hen is echter dat er überhaupt een consensusstekst uit de bus is gekomen, waardoor het politieke momentum voor Parijs behouden blijft. Op de tussentijdse onderhandelingen in Genève werd de *spirit of Lima* gelijkgesteld met de constructieve sfeer die er heerst tussen onderhandelaars, wat erop wijst dat er nog altijd een zeker optimisme aanwezig is met het oog op COP 21 in Parijs.

Anderen, waaronder verscheidene ngo's, zien Lima als een zoveelste teleurstelling en stellen onomwonden de slaagkans van Parijs in vraag. Zij beschouwen het meest recente hoofdstuk in de klimaatonderhandelingen als een zoveelste oefening in het voor zich uit schuiven van verantwoordelijkheden en beslissingen. Het valt inderdaad af te wachten of de volgende tussentijdse onderhandelingen voor de start van COP 21 genoeg voortgang zullen opleveren, anders dreigt de top van de laatste kans gebukt te gaan onder het gewicht van zijn eigen agenda en zullen de onopgeloste politieke twistpunten naar alle waarschijnlijkheid culmineren in een soort laagste gemene delerakkoord die de 2 graden-doelstelling niet respecteert. Genève was een positieve start in die zin dat de diversiteit aan standpunten nu duidelijk in kaart gebracht is, maar het echte werk – een gestroomlijnde tekst opstellen waarin idealiter al enkele discussies worden beslecht – moet nog gebeuren.

De grootste spelbreker van dienst is nog steeds de dichotomie tussen Annex 1- en non-Annex 1-landen, waarbij de historische schuldvraag en het relatieve gewicht van adaptatie, L&D en mitigatie voor verhitte discussies blijven zorgen. Initiatieven zoals het Groene Klimaatfonds proberen het gevoel van onrechtvaardigheid bij non-Annex 1-landen te pacificeren, maar vooralsnog blijven de huidige beloftes en inspanningen ontoereikend in het licht van de uitdagingen die deze landen te wachten staan.

Het is dan ook noodzakelijk om binnen het VN-kader te blijven zoeken naar diplomatieke oplossingen om op die manier het wantrouwen te verminderen. Los van het klimaatregime zal deze discussie ook ongetwijfeld opnieuw opduiken in de onderhandelingen over de nieuwe *Sustainable Development Goals* (SDG), waardoor er steeds meer een rechtstreekse link gemaakt wordt tussen beide onderhandelingsprocessen. Zo besliste de EU recent om de diplomatieke voorbereidingen van beide dossiers samen te voegen, om op die manier een meer coherente visie op klimaatverandering en haar invloed op Noord-Zuid-verhoudingen te ontwikkelen.

Ter afsluiting nog stof tot nadenken: zelfs als de onderhandelende partijen er eind dit jaar niet in slagen om tot een billijk en ambitieus klimaatakkoord te komen, is het nog steeds een morele plicht om optimistisch te blijven. Het verhaal stopt immers niet bij COP 21. In plaats van ons definitief falen in het aanpakken van de klimaatcrisis aan te kondigen, zal een eventuele mislukking in Parijs vooral symbool staan voor het failliet van het UNFCCC-forum als centrale spil in de globale klimaatpolitiek. Zoals al eerder vermeld, heeft het forum al een hele tijd af te rekenen met een negatief imago zowel bij het grote publiek als bij milieuorganisaties. Het niet waarmaken van de eigen ambities, die in de eerste plaats de bedoeling hebben om net de dalende relevantie van het UNFCCC-forum weer op te krikken, zou de doodsteek kunnen betekenen voor het multilaterale spoor in zijn huidige vorm.

De steeds weer teleurstellende uitkomsten van de COP's staan immers meer en meer in schril contrast met de duidelijk groeiende aandacht voor de klimaatproblematiek in de wereld. Landen als China en de VS zien stilaan de ernst van de situatie in, maar

deinzen ervoor terug om dit probleem te bestrijden via een multilateraal en juridisch bindend klimaatakkoord. Het gaat zelfs zo ver dat het klimaatsceptische Australië het pleiten voor een juridisch bindend protocol verheven heeft tot een tactiek om de onderhandelingen af te remmen¹⁴.

Parijs lijkt de laatste kans te worden voor de onderhandelaars om hun hegemoniale positie binnen het klimaatdebat te behouden. Bij een teleurstellend protocol – geen akkoord zou zelfs naar UNFCCC-normen niet goed te praten zijn – zal de politieke aandacht meer en meer verschuiven naar een lappendeken van andere lokale, regionale, nationale, bilaterale en minilaterale initiatieven. Sommige commentatoren voorspellen in dit opzicht bijvoorbeeld een UNFCCC met verschillende snelheden, waarbij verschillende landen op basis van gelijklopende ambities beslissen om in kleine kring samen te werken.

Laten we dus vooral niet wanhopen. Ondanks de stilaan moordende tijdsdruk en het feit dat de eerste gevolgen van klimaatverandering zich stilaan manifesteren, kan de stille dood van de mastodont die UNFCCC heet misschien zelfs nieuwe zuurstof geven aan het klimaatdebat. Er zou immers meer ruimte komen voor alternatieve samenwerkingsverbanden en creatieve beleidsinitiatieven om verdere mitigatie en adaptatie te faciliteren, wat de aandacht en aanpak van de problematiek alleen maar ten goede komt. Maar vooraleer we dit debat ten gronde voeren, geven we COP 21 in Parijs vooralsnog het voordeel van de twijfel.

Bio

Frederik De Roeck is als FWO-aspirant verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op de incorporatie van klimaatverandering in het Europees ontwikkelingsbeleid.

Eindnoten

- Fransen, T., Ge, M., & Damassa, T. (2014, November 14). The China-U.S. Climate Agreement: By the Numbers. Opgehaald van <http://www.wri.org/blog/2014/11/numbers-china-us-climate-agreement>
- Lean, G. (2014, December 15). *How the Lima climate change talks failed*. Opgehaald van <http://www.telegraph.co.uk/news/earth/11293478/How-the-Lima-climate-change-talks-failed.html>
- Europese Commissie. (2015, Januari 13). *2030 framework for climate and energy policies*. Opgehaald van http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm
- Ott, H., Arens, C., Hermwille, L., Mersmann, F., Obergassel, W., Wang-Helmreich, H., & Wehnert, T. (2014). Lima Climate Report – COP20 Moves at Snails' Pace on the Road to Paris. Wuppertal: Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- Bhandary, R. R. (2015, Januari 7). *Assessing the Lima Outcome*. Opgehaald van <http://www.global-policyjournal.com/blog/07/01/2015/assessing-lima-outcome>
- Climate Action Network International. (2014, Oktober 23). *Beyond binary*. Opgehaald van <http://www.climateenetwork.org/blog/beyond-binary>
- Davis, M. (2014, December 28). Q&A: Harro van Asselt on the COP20 outcome and the road to Paris. Opgehaald van <http://www.sei-international.org/news-and-media/2996>
- Zie in dit opzicht 'Loss and damage: a Guide for the confused' via <http://www.rtcc.org/2014/10/20/loss-and-damage-a-guide-for-the-confused/>
- Abeyasinghe, A. C. (2015, Februari 6). *Climate negotiations on the road to Paris: the Geneva stop*. Opgehaald van <http://www.iiied.org/climate-negotiations-road-paris-geneva-stop>
- Sethi, N. (2015, Februari 14). *Geneva climate change talks: The lull before the storm*. Opgehaald van http://www.business-standard.com/article/international/geneva-climate-change-talks-the-lull-before-the-storm-115021401059_1.html
- BBC News. (2015, Februari 13). *UN agrees draft text for Paris climate summit*. Opgehaald van <http://www.bbc.com/news/science-environment-31456369>
- The Guardian. (2015, Februari 13). *Geneva talks: countries agree draft text for deal to fight climate change*. Opgehaald van <http://www.theguardian.com/environment/2015/feb/13/geneva-talks-countries-agree-draft-text-for-deal-to-fight-climate-change>
- Waskow, D. (2015, Februari 19). *After the Geneva Climate Negotiations, a Clearer Path Toward an International Agreement*. Opgehaald van <http://www.wri.org/blog/2015/02/after-geneva-climate-negotiations-clearer-path-toward-international-agreement>
- Hope, M. (2014, December 14). *What Came Out of Lima?* Opgehaald van <http://www.energypost.eu/came-lima/>