

Klimaatop Parijs: een politieke wending?

De domper van de klimaatconferentie in Kopenhagen in 2009 ligt menigeen nog vers in het geheugen: er was weliswaar een akkoord, maar volgens velen was het erg zwak. Nu, zes jaar later, volgt de 'COP21' in Parijs. De verwachtingen zijn hooggespannen, want hier moet niets minder dan een ambitieuzere opvolger van 'Kyoto' worden vastgesteld, een juridisch bindend klimaatakkoord waar *alle* landen zich aan committeren. Deze trendalert gaat in op de politieke betekenis van de klimaatconferenties en mondiale afspraken rondom klimaatveranderingen. Lukt het ditmaal wel de politieke inertie achter klimaatonderhandelingen te doorbreken? Deze trendalert blijkt hier op vooruit en gaat na wat dat zou kunnen betekenen voor organisaties in de watersector.



Klimaatonderhandelingen op de COP15 in Kopenhagen (2009)

Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				Indirect, niet waterspecifiek
Zekerheid				Kans op politieke wending klein



Trendbeschrijving en achtergrond

Van 30 november tot 11 december 2015 wordt de 'COP21' in Parijs gehouden, ook wel aangeduid als 'Parijs 2015'. Op deze 21^e klimaatop moet voor het eerst een juridisch bindend akkoord komen waaraan alle bij de Verenigde Naties aangesloten lidstaten zich verbinden. Gaat dat er komen (trendbreuk) of blijft het bij 'business-as-usual' (trend)? Deze trendalert verkent deze vraag.

Waar komen we vandaan en waar staan we?

In 1992 richtten regeringen binnen de Verenigde Naties in Rio de Janeiro een conventie op om gezamenlijk opwarming van de aarde tegen te gaan, het United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCC). Omdat concrete acties toen niet zijn bepaald, is in 1995 het zogeheten 'Conference of Parties' (COP) in het leven geroepen, het hoogste orgaan van het UNFCC. De 196 landen die hier nu in zijn vertegenwoordigd moeten komen tot concrete acties en overeenkomsten tegen klimaatverandering. Voor Parijs zijn er 20 COPs gehouden. Hoe, in een notendop, kunnen we die in politieke termen karakteriseren?

'Glacial', zoals een politicoloog [1] weergeeft, is misschien wel het meest treffend. Oftewel, tergend langzaam. Hoewel politieke actoren in klimaat-onderhandelingen stapjes in de goede richting hebben

gezet, vallen de uitkomsten tegen. Men is enerzijds steeds meer gaan inzien dat klimaatverandering op vele vlakken impact heeft, zoals op veiligheid en voedselzekerheid, en men heeft meer oog voor de ethische kant ervan (zgn. 'climate justice'). Maar dat heeft zich anderzijds allerm minst vertaald in vergaande afspraken, laat staan in vergaande implementatie van maatregelen.

Het Kyoto verdrag van 1997 was wellicht nog het meest succesvol, maar tegelijkertijd exemplarisch voor deze politiek achter klimaatonderhandelingen. In dit verdrag namen staten zich voor hun broeikasemissies tussen 2008 en 2012 tot 5% onder de 1990 grens te reduceren. Tegen de tijd dat het verdrag formeel in werking trad in 2005 (nadat Rusland het ratificeerde), waren wetenschappers er al over uit dat dit verdrag onvoldoende was voor het tegengaan van klimaatverandering. Bovendien hebben de Verenigde Staten, de op één na grootste vervuiler op dit moment, het verdrag nooit geratificeerd. En ook al is het juridisch bindend, staten die hun Kyoto targets niet haalden zijn nooit op de vingers getikt. Tot slot niet oncontroversieel is het grote beroep dat Kyoto doet op marktmechanismen om targets te bereiken, zoals emissiehandel.

Het is niettemin een vervolg op dit verdrag, verlengd tot 2020, dat 'Parijs 2015' moet bewerkstelligen. Pogingen

dit eerder te doen mislukten. Verwachtingen waren vooral hooggespannen voor de COP15 in Kopenhagen in 2009, maar die eindigde in teneur. Er werden weliswaar doelen afgesproken, maar die waren niet juridisch bindend. De zichtbaar lastige onderhandelingen (zie foto) geven, kortom, de trend van klimaatpolitieke inertie tot dusver aan.

Parijs 2015: de inzet

De klimaatconferentie in Parijs wordt niettemin gezien als een belangrijke mijlpaal, waarin andermaal een juridisch bindend klimaatverdrag moet worden overeengekomen. Ditmaal echter geratificeerd door *alle* landen, en met targets die ambitieuzer zijn dan in het huidige verdrag.

Nieuw zijn de nationale ambities die landen insturen voorafgaand aan de klimaatop. Die vormen de basis voor een conceptverdrag dat op zijn beurt de onderhandelingen moeten vergemakkelijken en de kans op een mondiaal akkoord moeten vergroten. De EU heeft namens de EU-lidstaten, dus ook Nederland, reeds een bijdrage ingestuurd [2]. Daarin stelt het de target om in 2030 de CO₂ uitstoot terug te brengen tot ten minste 40% van het niveau in 1990. Andere landen, zoals de VS en China, hebben zich ook reeds uitgesproken over hun ambities, met respectievelijk een reductie van 26-28% ten opzichte van 2005 en het instellen van een plafond voor emissies voor 2030.



Gegeven dat beide landen, de twee grootste economieën en gezamenlijk verantwoordelijk voor een derde van de mondiale uitstoot van broeikasgassen, zich nog niet eerder hebben gecommitteerd, zou dit een doorbraak zijn.

Nederland zet daarnaast hoog in op “brede participatie”. Hiermee wordt bedoeld dat een diversiteit aan actoren, op alle niveaus, moeten worden gemobiliseerd om succesvol klimaatverandering tegen te gaan. Klimaatactie door oude en nieuwe coalities, zo stelt een recente kamerbrief van juni 2015 [3], “...biedt kansen voor innovatie en inclusieve groene groei in de gehele wereld en draagt bij aan meer solidariteit in de wereld”.

Een belangrijk punt, maar politiek gezien een van de heetste hangijzers, betreft het financieren van maatregelen om klimaatveranderingen tegen te gaan. Het reduceren van schadelijke emissies kost natuurlijk geld, bijvoorbeeld voor investeringen in schone technologieën. Maar de hamvraag is hoe de rekening van dit soort maatregelen wordt verdeeld. Het UNFCCC is in de jaren '90 opgezet met het uitgangspunt dat klimaatverandering met name veroorzaakt is door de rijke, geïndustrialiseerde landen, maar dat de gevolgen ervan eerst en vooral merkbaar zijn in de armere landen. Daarom dienen rijkere landen een groter deel van de rekening op zich te nemen. Hiertoe is een speciaal fonds in het leven geroepen, het Groene Klimaat Fonds, waarin

rijke landen geld storten voor mitigatie en adaptiemaatregelen in armere landen. Echter, landen als Nederland vinden dat deze ‘herverdeling’ van middelen niet meer recht doet aan de huidige realiteit. Zij vinden dat rijkdom nu evenwichtiger is verdeeld over meer dan alleen de traditioneel rijke landen en dat opkomende economieën dus net zo goed een duit in het zakje moeten doen. “Brede participatie” dus.

Politieke wending of politics-as-usual?

De voorgaande klimaatconferenties hebben cynisme over baanbrekende uitkomsten in Parijs eerder gevoed dan doen afnemen. Toch zijn er aanwijzingen dat ‘Parijs 2015’ wel eens meer kan bewerkstelligen dan menigeen denkt of verwacht.

Eén zo’n aanwijzing betreft de grotere politieke bereidheid van de belangrijkste spelers om zich te committeren aan een bindend klimaatakkoord. Obama hoeft niet nog eens verkozen te worden als president, kan zich daarom progressiever opstellen en heeft dat zeer recent (augustus 2015) vertaald in een schoner energieplan voor de VS. Republikeinen trekken dit plan in twijfel vanwege vermeend negatieve effecten op de economie, maar de generalisatie dat Republikeinen klimaatverandering ontkennen of daaraan niets willen doen, lijkt niet op te gaan, blijkt uit onderzoek [4] – niet in de laatste plaats omdat veel van hen economische kansen zien in maatregelen tegen klimaatverandering.

Net als de VS is ook China, ’s werelds tweede economie, nu wel bereid haar steentje bij te dragen aan een mondiale klimaataanpak. Met de VS heeft China een akkoord gesloten waarin het zich een plafond oplegt om emissies uit te stoten, in 2030. Het is bij lange na niet genoeg om gezamenlijk de opwarming van de aarde te beperken tot twee graden meer, maar politiek gezien biedt het enige onderhandelingsruimte. En in ieder geval tonen nu de belangrijkste machtsblokken (VS, China en de EU) -gezamenlijk verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de mondiale uitstoot-, bereidwilligheid verder te gaan dan ooit tevoren.

Parallel aan de opmars naar Parijs moeten in september 2015 de zogeheten “Sustainable Development Goals” (SDGs) formeel worden aangenomen als de opvolgers van de Millennium Development Goals (MDGs) in 2016. Deze SDGs en de COP21 worden veelal aan elkaar gelinkt: klimaatverandering en ontwikkeling van landen kunnen niet los van elkaar worden gezien en zonder een vergaand politiek akkoord in Parijs zullen de SDGs niet worden behaald, zo is de gedachte. In de SDGs wordt veel meer dan in de MDGs het geval was, de nadruk gelegd op termen als ‘veerkracht’ en ‘duurzaamheid’.

Met deze ontwikkelingen wordt voeding gegeven aan het idee dat dit, in de woorden van Jeffrey Sachs, de ‘laatste kans is om de opwarming van de aarde binnen de twee graden te houden’. Dit soort uitspraken voert



de druk nog eens op om dit keer écht te komen tot rigoureuze besluiten. Maar dit blijft met name een politiek proces, dat inherent onzeker is en bovendien plaatsvindt op mondiaal beleidsniveau. Het is politiek in de zin dat er velerlei tactieken worden gebruikt om bepaalde uitkomsten te forceren, waaronder het buitensluiten van minder machtige landen in onderhandelingen die het oneens zijn met machtige landen. Het is óók politiek in termen van tegenstellingen; voor de grootste klimaatop worden weliswaar grote beloftes gedaan, maar tegelijkertijd worden er bijvoorbeeld handelsverdragen (zoals TTIP) ontworpen waarover slechts een zeer selecte groep mag meepraten, waaronder de meest vervuilende bedrijven en industrieën. Tot slot is natuurlijk de vertaling van eventuele beloftes in concrete beleids- en financieringsmaatregelen allerminst een gegeven en bovendien een oneven, hobbelig proces.

Op 'lagere' niveaus worden mondiale afspraken daarom niet afgewacht, maar concrete acties reeds in gang gezet en soms afgedwongen. Zoals in Nederland, waar de organisatie Urgenda een rechtszaak heeft aangespannen en gewonnen tegen de staat, waarbij deze laatste de uitstoot van CO₂ in 2020 met ten minste 25% moet hebben gereduceerd ten opzichte van 1990. Dat betekent dat de regering nieuwe maatregelen zou moeten instellen, omdat ze met de huidige koers een beperking van maar 17% zou realiseren. Wereldwijd is

het via de rechtbank afdwingen van radicalere klimaatmaatregelen een unicum, en de verwachting is dat organisaties in andere landen dit voorbeeld volgen.

Relevantie

De druk op regeringen om gezamenlijk en individueel meer te doen tegen klimaatverandering lijkt eerder toedan af te nemen. Duidelijk is dat een vergaand klimaatakkoord voor de watersector van groot belang kan zijn; klimaatverandering zal immers vergaande gevolgen kunnen hebben voor waterkwantiteit (teveel/te weinig water), waterkwaliteit (bijv. verslechtering oppervlaktewaterkwaliteit door verzilting/ relatief grotere impact van lozingen) en waterveiligheid (zeespiegelstijging). Sterker nog, dit zijn geen ontwikkelingen van de toekomst, drinkwaterbedrijven ondervinden nu reeds de gevolgen van bijvoorbeeld grotere pieken in neerslag en de effecten van droogte voor de bedrijfsvoering. Mede door deze effecten, die eerder toe- dan af zullen nemen, wordt er momenteel een methode ontwikkeld waarmee ook de potentiële kosten van klimaateffecten voor drinkwaterbedrijven in kaart kunnen worden gebracht.

Hierboven staat dat een klimaatakkoord van belang *kan zijn*; zoals in de trendbeschrijving ook al is gezegd, zit het échte nut uiteindelijk in de uitwerking van een akkoord in concrete maatregelen én een effectieve

handhaving daarvan. Als daar sprake van zou zijn, kunnen concrete maatregelen ook de watersector treffen, op verschillende manieren.

Een is dat organisaties in de watersector zelf verdergaande klimaat- of duurzaamheidtargets krijgen opgelegd of financiering van klimaatmaatregelen elders geacht worden mee te financieren.

Alle initiatieven van de afgelopen 15 jaar gericht op een klimaatneutrale waterketen lijken gerechtvaardigd te zijn in het licht van groeiende urgentie om klimaatverandering tegen te gaan, maar dit kan ook een moment zijn om in samenwerking met de installatiebranche en projectontwikkelaars de klimaatvoetafdruk van huishoudens (dat sterk verbonden is aan het verwarmen van water) terug te dringen. Hier ligt een grote opgave, maar ook veel potentie [6] [7].

Of er wordt een groter beroep gedaan op waterorganisaties om zich ook buiten de grenzen van Nederland intensiever met klimaatmitigaties of adaptaties bezig te houden, naast of misschien wel deels in de plaats van de huidige, op 'ontwikkelingssamenwerking' gerichte activiteiten. In programma's als de Topsector Water en in Europese onderzoeksprojecten -waar ook waterorganisaties in betrokken zijn- wordt al veel gedaan op het vlak van



klimaatmitigatie en -adaptatie. Met een mondiaal klimaatakkoord zouden dit soort onderzoeksprogramma's en activiteiten wel eens een extra impuls kunnen krijgen.

Meer informatie

1. Harris, P.G. (2013). *The Politics of Climate Change: Environmental Dynamics in International Affairs*. New York: Routledge
2. EU Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States:
<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>
3. Kamerbrief Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Uitkomsten VN Klimaatconferentie COP 20 te Lima van 1 tot en met 13 december:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/18/uitkomsten-vn-klimaatconferentie-cop-te-lima-van-1-tot-en-met-13-december-2014.html>
4. Kamerbrief Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Stand van zaken klimaatonderhandelingen op weg naar de VN klimaatconferentie COP21 te Parijs en voorbereiding Klimaatop New York:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/06/08/stand-van-zaken-klimaatonderhandelingen-op-weg-naar-de-vn-klimaatconferentie-cop21-te-parijs-en-voorbereiding-klimaatop-new-york.html>
5. Maibach et al. (2013). A national survey of Republicans and Republican-leaning Independents on Energy and Climate Change:
http://environment.yale.edu/climate-communication/files/Republican_Views_on_Climate_Change.pdf
6. Frijs J., M. Mulder en J. Roorda (2008). Op weg naar een klimaatneutrale waterketen. STOWA. Rapport 2008-17. 4
7. DWSI Trendalert: Klimaat: waar gaan we als watersector vanuit?

Keywords

Klimaatverandering, klimaatpolitiek, COP, SDGs