

Het Parijse akkoord: lasten eerlijk delen?



- Duurzaamheid - Bijna 200 landen sloten in december 2015 het Klimaatakkoord van Parijs en maakten daarmee voor het eerst vergaande afspraken om klimaatverandering tegen te gaan. Maar lukt het ook de lasten tussen de verschillende landen eerlijk te verdelen, zeker nu president Trump het verdrag heeft opgezegd.



Het Parijse akkoord moet de opwarming van de aarde beperken tot 2°C ten opzichte van het begin van de industriële revolutie. Een van de meest controversiële onderdelen van het Klimaatakkoord is de verdeling van de lasten van klimaatverandering over de deelnemende landen. Met andere woorden: welke landen kunnen en moeten de meeste CO₂ reduceren in hun economieën? De achtergrond van deze discussie is het internationaal milieurechtelijk *beginsel*

common but differentiated responsibilities and different capabilities, (ofwel CBDR&RC).

Ontwikkelingslanden ontzien

Om dit beginsel te begrijpen, kunnen we het beste kijken naar de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw toen dit voor het eerst op internationale fora als de VN besproken werd. In deze periode waren veel Derde Wereld landen net onafhankelijk geworden; zij wilden zich zo snel mogelijk ontwikkelen om te kunnen concurreren met hun voormalige koloniale heersers.

Tegelijkertijd werd er voor het eerst bewijsmateriaal gevonden voor mondiale milieuproblemen, waaronder het gat in de ozonlaag. In geïndustrialiseerde landen ontstond daarom de angst, zowel onder burgers als politici, dat oneindige groei op een planeet met eindige grondstoffen niet langer houdbaar was. De internationale gemeenschap besloot gezamenlijk een oplossing te zoeken voor deze globale milieuproblemen, waarmee ze tegelijkertijd tegemoet zou komen aan de wens van ontwikkelingslanden om zichzelf te kunnen ontwikkelen.

Voortouw bij geïndustrialiseerde landen

Zoals bij elk juridisch beginsel is het belangrijk elk onderdeel apart te analyseren. Het eerste onderdeel van het beginsel, *common*, verwijst naar het feit dat de milieuproblematiek de hele wereld treft en daardoor de verantwoordelijkheid is van elk land.

Differentiated responsibilities refereert aan het feit dat geïndustrialiseerde landen meer hebben bijgedragen aan de problematiek door het overmatige gebruik van grondstoffen en daarom meer verantwoordelijkheden dragen voor het oplossen van deze problemen dan ontwikkelingslanden.

De verwijzing naar *respective capabilities* is de erkenning dat geïndustrialiseerde landen meer financiële en technische middelen hebben om CO2-reductie te realiseren.

Ontwikkelingslanden hebben daarentegen steun nodig om zich aan te kunnen passen aan de gevolgen van klimaatverandering.

Naast morele redenen, zijn hier ook veel praktische redenen voor. Een groot deel van onze gebruiksvoorwerpen en voedsel komt immers uit ontwikkelingslanden en de beschikbaarheid ervan kan niet gegarandeerd worden als deze landen

zwaar getroffen worden door klimaatverandering. Daarbij zullen er ongetwijfeld conflicten ontstaan over de schaarse grondstoffen en water, en het is absoluut niet uitgesloten dat er wederom grote aantallen vluchtelingen hun weg zullen vinden naar Europa als gevolg hiervan.

Voor het Parijs Akkoord

Dit milieurechtelijke beginsel werd het fundament voor het internationale klimaatregime, dat vorm begon te krijgen in de vroege jaren 90. Ontwikkelingslanden vonden dat de geïndustrialiseerde landen het grootste deel van de verantwoordelijkheid op zich moesten nemen, omdat zij het meeste CO₂ uitstoten. Daarom pleitten ze voor een internationaal verdrag gebaseerd op het CBDR&RC-beginsel.

Precies om deze reden had het Kyoto-protocol van 1997 alleen maar juridisch bindende reductiedoelstellingen voor geïndustrialiseerde landen. Deze doelstellingen werden top-down vastgelegd. Dat wil zeggen dat ze werden vastgesteld door de internationale gemeenschap zonder overleg van individuele landen. Het Kyoto-protocol was vanaf het begin gedoemd te mislukken, omdat de Verenigde Staten niet deelnamen en Canada zich later terugtrok.

Trump is niet de eerste Amerikaanse president die zich verzette tegen internationale klimaatafspraken. Waar Bill Clinton aan het einde van zijn presidentschap nog moedig zijn handtekening zette onder het Kyoto-protocol, trok George W. Bush de deelname weer in zo gauw hij het Witte Huis betrad.

De reden die Bush hiervoor gaf was dat de Verenigde Staten niet konden deelnemen aan een verdrag waaronder het merendeel van de wereldbevolking niet verplicht was CO₂-reductie na te streven. Hij doelde hiermee vooral op China, India en andere opkomende economieën. Met het Kyoto-fiasco ontstond de vrees dat het internationale klimaatbeleid in elkaar zou storten en landen dus maar zelf met oplossingen moesten komen. Deze vrees werd versterkt toen ook de klimaattop in Kopenhagen in 2009 faalde, omdat geïndustrialiseerde- en ontwikkelingslanden het wederom niet eens konden worden over wie de lasten moest dragen. Het laatste beetje hoop was dan ook volledig gevestigd op Parijs.

Het Parijs Akkoord

Het was spannend tot aan de laatste uren van de klimaattop in Parijs. Zou de Amerikaanse minister Kerry van Buitenlandse Zaken wel of niet zijn handtekening

zetten onder het verdrag? Deed hij dat wel, dan was een ambitieus klimaatverdrag een feit. Deed hij het niet, dan kwam er officieel een einde aan de onderhandelingen en daarmee een internationale aanpak voor het klimaatprobleem. Na lang onderhandelen, gingen ook de Verenigde Staten akkoord. Het eisenpakket van het meest vervuilende land ter wereld (de VS) was uitgebreid en zoals dat vaker gaat op het internationale toneel trekken diegenen met de meeste macht aan het langste eind.

Geïndustrialiseerde landen, waaronder de VS, wilden geen juridisch bindende CO₂-reductiedoelstellingen, maar ze erkenden wel dat de reductie van koolstofdioxide noodzakelijk was. En hoewel ze wilden dat alle landen hier hun steentje aan bijdroegen, gaven ze toe dat de armste landen hier simpelweg niet de middelen toe hadden.

Het compromis bestond uit de *nationally determined contributions* (NDC's). Elk land bepaalt zelf wat ze kunnen bijdragen en legt dit vast in hun NDC. In tegenstelling tot het Kyoto-verdrag is elk land nu dus verplicht een bijdrage te leveren.

Nog een verschil is het feit dat landen zelf mogen bepalen wat hun bijdrage is en er dus sprake is van een bottom-up aanpak.

Tot slot is er nog een cruciaal verschil tussen de NDC's van geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden. Van de eerste groep wordt verwacht dat zij de leiding nemen en dat hun bijdrages bestaan uit reducties die hun hele economie treffen. Ontwikkelingslanden hoeven hier in eerste instantie nog niet op te focussen en mogen hun *national circumstances* laten meewegen bij het bepalen van hun bijdrage.

Wat betreft financiële steun voor ontwikkelingslanden is er ook het een en ander veranderd met het Parijs Akkoord. Anders dan onder het Kyoto-protocol is de financiële steun de taak van iedereen, behalve van de *least developed countries*. Dit zorgt ervoor dat landen met opkomende economieën als bijvoorbeeld China ook direct aangesproken worden.

Trump stapt uit akkoord

Als klimaatscepticus heeft Donald Trump besloten dat het slim is om onder internationale afspraken op het gebied van klimaat uit te komen. In een poging om de Amerikaanse soevereiniteit te waarborgen heeft hij eind mei bekend

gemaakt alles weer nationaal te gaan regelen en dus de VS terug te trekken uit het Parijs Akkoord.

De specifieke details van Trumps besluit zijn nog onbekend; haalt hij de VS alleen uit het Parijs Akkoord of ook uit andere internationale afspraken? Het Parijs Akkoord heeft een clausule waardoor terugtrekking drie jaar duurt, maar zelfs met deze drie jaar pauze is het maar de vraag of Trump überhaupt actie zal ondernemen op het gebied van klimaat. Verkiezingsbeloften omtrent het heropenen van de mijnen en het stoppen van financiering voor de *Environmental Protection Agency* beloven in ieder geval niet veel goeds. Hoe dan ook zullen de plannen van President Trump desastreuze gevolgen hebben voor het klimaat

Actie nodig

Het CBDR&RC-beginsel is nog steeds een belangrijk onderdeel van het Parijs Akkoord. Financiering voor landen die de meeste hulp nodig hebben is eveneens een belangrijk onderdeel van het verdrag, net als het feit dat landen op basis van dit beginsel zelf hun *nationally determined contribution* bepalen.

De vraag blijft echter of dit in de praktijk wel uitpakt zoals het beginsel bedoeld is: dragen de landen die het meeste CO₂ hebben uitgestoten ook de zwaarste lasten en krijgen ontwikkelingslanden genoeg ondersteuning om klimaatverandering tegen te gaan?

Of biedt het feit dat ze zelf mogen bepalen wat hun bijdrage is ze de mogelijkheid om onder deze morele verplichtingen uit te komen?

Verder blijkt dat de huidige NDC's niet genoeg zijn om onder een temperatuurstijging van 2°C te blijven. Momenteel ziet het er dus niet rooskleurig uit voor het klimaat. De plannen van President Trump, of eigenlijk het gebrek daaraan, zullen desastreuze gevolgen hebben voor het klimaat en ook in Nederland kan de vraag gesteld worden of er genoeg gebeurd op het gebied van klimaatmitigatie en of de energietransitie wel snel genoeg wordt ingezet.

In theorie is het Klimaatakkoord uitstekend: elk land moet een steentje bijdragen met eigen doelstellingen, maar er wordt rekening gehouden met de nationale omstandigheden. In de praktijk is het echter maar de vraag of landen inderdaad ambitieuze doelstellingen neerzetten, met name nu de VS zich teruggetrokken hebben en het makkelijk is voor landen om zich daarachter te verschuilen. Immers als het meest vervuilende land ter wereld niks doet, waarom zouden

andere landen dan wel actie ondernemen? Daarom is het de taak van ons, als burgers, om de doelstellingen ambitieus te houden. Want als dat niet het geval is, stort het Parijs Akkoord als een kaartenhuis ineen. Daarom roep ik dan ook iedereen op om de straat op te gaan en de juridische wegen te bewandelen die ervoor kunnen zorgen dat onze regering en de regeringen van andere landen zich inderdaad aan die doelstellingen houden. Zonder die ambitieuze doelstellingen wereldwijd is de kans op een leefbare planeet simpelweg nihil.

Bente Klein



Dit artikel is eerder verschenen op De Focus,

(www.de-focus.nl) maar nu geactualiseerd

Met dank aan redacteur Mirjam Turk van De Focus en alle anderen die eerdere versies van dit stuk van kritisch commentaar hebben voorzien.

Bente Klein is afgestudeerd als klimaat- en milieujuriste aan de University of Edinburgh. Dit artikel is gebaseerd op haar master scriptie. Ze werkt momenteel aan projecten omtrent de energietransitie gelinkt aan ontwikkelingssamenwerking.