

Klimaat

Februari 2011



FAIR
POLITICS
MAKE ———
DEVELOPMENT ———
WORK ———

De Klimaattop in Kopenhagen in december 2009 leverde niet het bindend klimaatverdrag op waar de wereld op had gehoopt. Op de valreep kwam er nog wel een akkoord. Dit akkoord was echter niet juridisch bindend en gaf geen invulling aan hoe de overeengekomen doelstellingen bereikt moesten worden. Bovendien waren de toezeggingen voor financiering voor ontwikkelingslanden nog zwak en onduidelijk. In december 2010 werd tijdens de VN-klimaatconferentie in Cancún geprobeerd om de verschillende beloftes en ambities van het Kopenhagen Akkoord om te zetten in actie. Maar ook bij het Cancún Akkoord blijft het onduidelijk hoe de plannen in de praktijk gebracht zullen worden. Een bindend klimaat akkoord is van groot belang omdat veel ontwikkelingslanden dagelijks de gevolgen ondervinden van de klimaatverandering die hoofdzakelijk veroorzaakt is door de grote economieën.



Er moet snel een eerlijk klimaat akkoord komen, waarbij de geïndustrialiseerde landen de leiding moeten nemen in de bestrijding en oplossing van het klimaatprobleem. Het is onaanvaardbaar om ontwikkelingslanden op wat voor een wijze dan ook te laten opdraaien voor de kosten van de effecten van klimaatverandering (adaptatie) of voor de kosten van de bestrijding ervan (mitigatie).

Ten eerste hebben ontwikkelingslanden nauwelijks bijgedragen aan de totstandkoming van klimaatverandering. De historische verantwoordelijkheid ligt bij de reeds geïndustrialiseerde landen en de EVS vindt dat uitgegaan moet worden van het principe de vervuiler betaalt. Ten tweede zijn de negatieve gevolgen van klimaatverandering juist het grootst in de ontwikkelingslanden die er het minst aan hebben bijgedragen. Volgens ramingen van de Wereldbank zal 75-80% van de kosten van de schade veroorzaakt door klimaatverandering bij ontwikkelingslanden komen te liggen¹. De wrange ironie wil dat klimaatverandering naar verwachting zal leiden tot een ernstige vermindering van de landbouwproductiviteit in de tropen, terwijl de productiviteit in Noord Europa en Noord Amerika gelijk blijft of zelfs toe zou kunnen nemen². Daarnaast zijn ontwikkelingslanden

ook nog eens veel afhankelijker van klimaat en natuur dan de rijke landen: landbouw vormt een veel groter deel van het BNP in ontwikkelingslanden en bovendien zijn velen afhankelijk van hun eigen oogst voor hun voedselvoorziening. Ten derde hebben ontwikkelingslanden minder capaciteit om met de gevolgen van klimaatverandering om te gaan. Overheden hebben minder geld om te besteden en bovendien andere dringende prioriteiten op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg bijvoorbeeld.

Van Kyoto, via Kopenhagen naar Cancún

In Kopenhagen namen de geïndustrialiseerde landen niet de leiding om tot een eerlijk akkoord te komen. Er was een discussie over het al dan niet voortzetten van het Kyoto Protocol. Bij dit Protocol zijn rijke landen juridisch verplicht zich aan bindende emissie reductie doelstellingen te houden, maar ontwikkelingslanden hebben die verplichting niet. De EU is hier niet principieel op tegen, maar wil niet onder zo'n verdrag vallen als andere geïndustrialiseerde landen zoals de VS, Canada en Japan niet meedoen. Het uiteindelijke gevolg van de opstelling van deze landen en de EU is het Kopenhagen Akkoord, waarbij niets meer juridisch bindend is en alles op vrijwillige basis plaatsvindt. Uiteindelijk stond de UNFCCC³ niet achter het akkoord en werd het slechts 'ter kennisneming' aangenomen.

In 2010 was een volgende VN-klimaatconferentie, ditmaal in Cancún, Mexico. Meer dan 200 landen kwamen hier bijeen om na het rommelige proces in Kopenhagen tot een nieuw verdrag te komen en ditmaal wél daadkracht te tonen. In Cancún is geprobeerd om de verschillende beloftes en ambities van het Kopenhagen Akkoord om te zetten in actie. Er is bijvoorbeeld een systeem opgesteld om te meten hoe landen hun klimaatbeloftes naleven. Ook worden landen gesteund om ontbossing tegen te gaan onder het REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) programma. Ook bij Cancún blijft het onduidelijk hoe de plannen in de praktijk gebracht zullen worden.

In het Kyoto Protocol van 1997 spraken de westerse landen gezamenlijk af om de uitstoot van CO² voor 2012 met 5% te reduceren ten opzichte van het niveau van 1990⁴. Sindsdien is echter gebleken dat veel grotere reducties nodig zijn om klimaatverandering te beperken. Volgens het IPCC is er een kans van 50% dat opwarming van de aarde beperkt blijft tot 2°C als de emissies van geïndustrialiseerde landen voor 2020 met 25-40% worden gereduceerd ten opzichte van 1990. Ook is het duidelijk dat zelfs opwarming met 1.5°C tot desastreuze gevolgen zal leiden, vooral in ontwikkelingslanden. Deze landen eisen daarom dat een nieuw akkoord de doelstelling bevat om opwarming tot 1.5°C te beperken. In tegenstelling tot het Kopenhagen Akkoord is in Cancún een 1.5°C opwarming wel bespreekbaar gemaakt, maar zijn ook hier geen maatregelen genomen om dit te bewerkstelligen⁵.

Het Kopenhagen Akkoord bevat in tegenstelling tot het Kyoto Protocol geen juridisch bindende emissie reducties. De landen die het akkoord hebben getekend kunnen zelf hun reductie doelstellingen voor 2020 formuleren⁶ zonder dat al die doelstellingen tezamen tot een totaal doel moeten optellen. Het gevolg is dat de toezeggingen lang niet ambitieus genoeg zijn. In Cancún zijn de reductiedoelstellingen formeel opgenomen in het UNFCCC waardoor gecontroleerd kan worden in hoeverre landen zich aan deze afspraken houden. Onderzoeken wijzen echter uit dat deze toezeggingen tekort schieten om de 2°C doelstelling te halen en ons mogelijk zelfs op koers zetten naar een opwarming met 3°C in 2100⁷.

De Europese Unie (EU) gaat sowieso voor een reductie van 20% in 2020 ten opzichte van 1990. De EU schroeft dit doel op naar 30% als andere ontwikkelde landen zich tot vergelijkbare reducties verplichten en ontwikkelingslanden een passende bijdrage leveren⁸. Als de EU serieus een voortrekkersrol wil spelen in de onderhandelingen over een eerlijk klimaatakkoord kan het niet zo zijn dat men een doel stelt (20%) dat lager is dan het minimum wat het IPCC noodzakelijk acht (25%) om opwarming tot 2°C te beperken. De EU moet dus onvoorwaardelijk inzetten op een reductie van tenminste 30% in 2020, met een mogelijke uitloop naar 40%.

Klimaatfinanciering

Een groot deel van de kosten van de negatieve effecten van klimaatverandering komt op het bord van ontwikkelingslanden te liggen. Door temperatuurstijging bijvoorbeeld zullen grote delen van Afrika, het Midden-Oosten en Zuid-Oost Azië te kampen krijgen met grote droogte. Door het stijgen van de zeespiegel zullen overstromingen in deze regio's veel vaker voorkomen. Naast dat ontwikkelingslanden het hardst getroffen zullen worden door de grotendeels door de geïndustrialiseerde wereld veroorzaakte klimaatverandering, zijn zij ook het minst in staat om met deze gevolgen om te gaan. Ze moeten daarom gecompenseerd worden met geld voor adaptatie⁹. Daarnaast hebben ontwikkelingslanden ook financiële steun nodig om zelf de slag naar een schone economie te maken en op de lange termijn hun eigen emissies te reduceren (mitigatie). Het Cancún Akkoord onderkent dit en noemt ook concrete bedragen: \$30 miljard voor fast-start klimaatfinanciering voor 2010-12 en \$100 miljard per jaar vanaf 2020. De paragraaf over klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden laat echter nog veel te wensen over¹⁰.

Om te beginnen zijn de genoemde bedragen te laag. De Wereldbank heeft berekend dat, alleen al voor adaptatie, ontwikkelingslanden \$75-100 miljard per jaar nodig hebben vanaf 2010¹¹. Volgens schattingen van Oxfam hebben ontwikkelingslanden vanaf 2013 tenminste \$150 miljard per jaar extra nodig om klimaatmaatregelen (adaptatie én mitigatie) te nemen, stijgend naar \$200 miljard per jaar vanaf 2020¹². Dat is dus twee keer zoveel als het doel dat het Cancún Akkoord stelt. Daarnaast is zelfs die \$100 miljard

per jaar vanaf 2020 slechts een streven, en geen toezegging, en valt het buiten het VN-akkoord. Ontwikkelingslanden betalen zo de prijs voor de grotendeels door de geïndustrialiseerde landen veroorzaakte klimaatverandering.

Verder is het onduidelijk waar het geld vandaan zal komen. Drie zaken zijn hierbij van cruciaal belang¹³. Ten eerste moet het additioneel geld zijn, dus mag het niet komen uit budgetten bestemd voor ontwikkelingssamenwerking. Dit staat ook in de Kopenhagen en Cancún Akkoorden wat betreft de fast-start financiering, maar ontbreekt met betrekking tot de lange termijn financiering. Oxfam stelt echter dat veel rijke landen zelfs de fondsen voor 2010-12 nu al ten koste laten gaan van het ontwikkelingsbudget. Een nieuw bindend wereldwijd akkoord moet zorgen dat dit niet kan gebeuren, zodat het huidige ontwikkelingssamenwerkingbeleid er niet onder lijdt.

Ten tweede moet het grootste deel van de klimaatfinanciering uit giften en niet uit leningen bestaan¹⁴. Het Cancún Akkoord noemt dit aspect niet. Het is cruciaal dat een nieuw akkoord dit wel doet. Als grote delen van de klimaatfinanciering als leningen worden gegeven, is het gevaar groot dat ontwikkelingslanden hun schulden weer zien oplopen en met nieuwe schuldencrises te maken krijgen.

Ten derde zou een groot deel van het geld uit publieke bronnen moeten komen. In het Cancún Akkoord staat dat het geld uit verschillende bronnen kan komen, publiek én privaat. Hoewel de private sector een welkome en belangrijke rol kan spelen in het financieren van projecten in ontwikkelingslanden, is het noodzakelijk dat een substantieel deel uit publieke bronnen komt. Kleinschalige projecten ten behoeve van de meest kwetsbare en gemarginaliseerde groepen zullen moeilijker privaat geld weten aan te trekken dan grote projecten die beter de aandacht op zich weten te vestigen. Dit geldt met name voor adaptatiegeld. Het opnemen van publiek adaptatiegeld in het budget is daarom belangrijk om er voor te zorgen deze groepen voldoende aandacht krijgen¹⁵.

De bedragen die nodig zijn voor klimaatfinanciering zijn enorm. De \$200 miljard per jaar vanaf 2020 lijkt misschien onrealistisch om op te brengen, maar is dat zeker niet. Een zeer kleine belasting op diverse financiële transacties, variërend van 0.005% op valutatransacties tot 0.5% op aandelen transacties, de Financial Transaction Tax (FTT), zou \$400 miljard per jaar op kunnen leveren¹⁶. Andere mogelijke bronnen voor fondsen zijn de veiling van emissierechten en een extra heffing op de brandstof van schepen en vliegtuigen.

Ten slotte bestaat er nog onduidelijkheid over hoe en door wie het geld beheerd zal gaan worden. De ontwikkelingslanden vinden dat klimaatfinanciering niet moet worden gezien als extra ontwikkelingshulp, met de condities die daar vaak aan verbonden zijn. Zij willen dan ook dat het geld niet beheerd wordt door instituties die een belangrijke rol spelen in

de huidige hulp-architectuur, zoals de Wereldbank of het IMF¹⁷. Maar westerse landen willen juist nog zoveel mogelijk zeggenschap hebben over hoe het geld besteed moet worden en willen daar ook op kunnen toezien. In Cancún is besloten tot de oprichting van een 'Green Climate Fund'. In de toezichtcommissie zullen evenveel ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen plaatsnemen. Het is echter onduidelijk hoeveel geld het fonds precies zal beheren¹⁸.

Intellectueel Eigendom

In de afgelopen eeuwen is snelle economische groei altijd hand in hand gegaan met een hoge CO² uitstoot. Het zou onredelijk zijn om de armste landen ter wereld nu te verbieden om ook die weg in te slaan zonder een goed alternatief te bieden; dat zou in feite neerkomen op het wegtrappen van de ladder die we zelf beklommen hebben. Ontwikkelingslanden moeten wel aangemoedigd worden om ook hun emissies te reduceren, maar dat mag hun economische groei niet in gevaar brengen. Daarom zouden de rijke landen naast klimaatfinanciering ook groene technologie beschikbaar moeten stellen voor ontwikkelingslanden

In het Kyoto Protocol zijn hier al afspraken over gemaakt. Het idee was om hard te werken aan technologie overdracht in de 1e termijn, zodat in de 2e termijn ook ontwikkelingslanden emissie reducties zouden kunnen doorvoeren. Het probleem ligt in de implementatie. Ondanks de gemaakte afspraken is er maar weinig terecht gekomen van technologie overdracht in die 1e termijn. Klimaattechnologie blijft hierdoor tot op de dag van vandaag maar moeilijk toegankelijk voor de minst ontwikkelde landen. Die technologieën vallen immers allemaal onder het octrooirecht en de patenten zijn niet in het bezit van bedrijven in de minst ontwikkelde landen.

Patenten vallen onder het TRIPS verdrag (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dit verdrag biedt ruimte voor het gebruik van flexibiliteiten om eventuele negatieve effecten van patenten voor ontwikkelingslanden tegen te gaan, bijvoorbeeld door dwanglicenties af te geven. Ook in dit verdrag is opgenomen dat ontwikkelde landen actie moeten ondernemen om bedrijven en instanties aan te moedigen de technologie overdracht naar ontwikkelingslanden te bevorderen¹⁹. Inmiddels gebeurt dit tot op zekere hoogte wel op het gebied van patenten op medicijnen, maar nog niet op andere patenten. Zeker met betrekking tot patenten op klimaatvriendelijke technologie zouden de rijke landen er zorg voor moeten toedragen dat ontwikkelingslanden de flexibiliteiten van het TRIPS verdrag effectief kunnen gebruiken. In de huidige situatie is daar geen ruimte voor doordat deze flexibiliteiten, door ingewikkelde en uitgebreide regelgeving en procedures, nauwelijks gebruikt (kunnen) worden ontwikkelingslanden.

De minst ontwikkelde landen hebben toegang tot kennis en technologie hard nodig om de gevolgen van klimaatverandering effectief tegen te kunnen gaan, maar ook om niet achter te blijven bij de rest van de wereld. Klimaatverandering brengt immers niet alleen risico's met zich mee, maar ook kansen en nieuwe mogelijkheden in nieuwe sectoren en nieuwe energiebronnen²⁰. Ook in Afrika bestaat er enorme potentie voor het creëren van broodnodige extra werkgelegenheid in zulke nieuwe sectoren²¹. Ontwikkelingslanden moet de ruimte worden geboden om die nieuwe kansen ook te kunnen benutten²². Maar kennis is zeer specifiek; innovatie in het Westen is meestal gericht op de specifieke omstandigheden in de rijke, geïndustrialiseerde wereld. Ontwikkelingslanden zouden vrije toegang moeten hebben tot de nieuwste kennis om die kennis vervolgens als beginpunt te kunnen gebruiken voor het ontwikkelen van eigen technologieën die specifiek zijn toegespitst op de lokale situatie.

In Cancún is geprobeerd een eerste stap in deze richting te zetten met de oprichting van een Technology Executive Committee (TEC) en Climate Technology Center and Network (CTCN). Deze moeten de ontwikkeling en het gebruik van lage koolstoftechnologieën in ontwikkelingslanden mogelijk maken en stimuleren. Het is echter onduidelijk hoe deze instituties gefinancierd zullen worden, en hoe ze in de praktijk zullen werken²³. Er is in het Cancún Akkoord ook geen regelgeving omtrent patenten en intellectueel eigendom op het gebied van klimaattechnologieën opgenomen.

Op weg naar een eerlijk akkoord

In Cancún zijn veel van de meest belangrijke besluitmomenten doorgeschoven naar de volgende klimaatconferentie die plaatsvindt in 2011 in Durban, Zuid-Afrika, waar een nieuw akkoord bereikt moet worden. Maar wanneer spreekt men van een succes en een eerlijk akkoord? Wat betreft emissie reducties zou een eerlijk klimaatakkoord ambitieuze en juridisch bindende emissie reductie doelstellingen opleggen aan de rijke landen. Die doelstellingen zouden tenminste overeen moeten komen met de reducties die het IPCC noodzakelijk acht om opwarming tot 2°C te beperken: voor geïndustrialiseerde landen 25-40% in 2020 and 80-95% in 2050, ten opzichte van het niveau van 1990.

Verder moet een eerlijk klimaatakkoord voorzien in aanzienlijke steun voor ontwikkelingslanden om de negatieve effecten van klimaatverandering op te kunnen vangen en om zelf de slag naar een schone economie te kunnen maken. Een belangrijk onderdeel van die steun is klimaatfinanciering. Deze financiering moet bestaan uit additioneel geld en zou rond de \$200 miljard per jaar moeten bedragen vanaf 2020. Het moet in ieder geval uitgaan van het principe de vervuiler betaalt. Een ander deel van die steun moet bestaan uit het beschikbaar stellen van de nieuwste kennis en technologie op klimaatgebied aan ontwikkelingslanden.

Er moet een eerlijke balans worden gevonden. Westerse landen mogen ontwikkelingslanden nu geen verplichtingen opleggen om hun emissies te reduceren als dat ten koste van hun economische groei gaat. Aan de andere kant mag het ook niet zo zijn dat het westen de komende decennia een revolutie doormaakt op het gebied van duurzame technologie en we de minst ontwikkelde landen met verouderde industrieën laten zitten.

Kortom, er moet snel een eerlijk klimaatakkoord komen. Dit is noodzakelijk uit eigen belang, maar ook om coherentie met het Nederlandse OS beleid te waarborgen. Als we de strijd tegen klimaatverandering niet winnen, zal ook de strijd tegen armoede een verloren zaak zijn.

Beleidsaanbevelingen

- Bij de EU moet Nederland er op aandringen dat de stappen die in Cancun zijn gemaakt worden doorgezet en de gemaakte plannen verder worden uitgewerkt om zo tot een nieuw akkoord te komen in 2011.
- Nederland moet zich binnen de Europese Raad sterk maken voor een nieuw en juridisch bindend klimaatverdrag dat uitgaat van het principe 'de vervuiler betaalt' en nadrukkelijk rekening houdt met de belangen van ontwikkelingslanden, zoals ook is opgenomen in het Kyoto Protocol.
- Binnen de EU moet Nederland onvoorwaardelijk inzetten op een vermindering van emissies van broeikasgassen met tenminste 30% in 2020 ten opzichte van het niveau van 1990.
- Fondsen voor klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden moeten nieuw en additioneel zijn aan het ODA budget en \$200 miljard per jaar bedragen vanaf 2020. Nederland moet zich hier in de EU hard voor maken.
- De EU moet zich ervoor inzetten dat klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden niet *alleen* (?) in de vorm van leningen wordt uitgekeerd en dat een deel uit publieke bronnen komt.
- Ontwikkelingslanden moeten vrijere toegang krijgen tot duurzame technologieën zodat ook zij de slag naar een groene economie kunnen maken. De EU moet zich inzetten voor betere toepasbaarheid en daarmee meer ruimte voor het gebruik van de flexibiliteiten van het TRIPS verdrag. Ook moet de EU concrete stimulansen bieden aan Europese bedrijven en instanties om technologie overdracht naar ontwikkelingslanden te bevorderen.

Noten

¹ World Bank. World Development Report 2010: Development and Climate Change. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2010/0,,menuPK:5287748~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:5287741,00.html>

² Cline, W. Dec 2007, Center for Global Development. Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/14090> www.climatenetwork.org/

³ United Nations Framework Convention on Climate Change. Deze conventie werd in 1992 onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties afgesloten en ondertekend, met als doel om de emissies van broeikasgassen te reduceren. Het Kyoto Protocol van 1997 werd overeengekomen binnen het kader van de UNFCCC.

⁴ Ecofys Netherlands Environmental Assessment Agency. May 2010. Evaluation of the Copenhagen Accord: Chances and Risks for the 2 degrees climate goal. <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500114018.pdf>

⁵ Morgan, J., 2010. Reflections on the Cancun Agreements. Via: <http://www.wri.org/stories/2010/12/reflections-cancun-agreements>

⁶ Voor een overzicht van welke landen het Kopenhagen Akkoord hebben ondertekend en welke toezeggingen zij hebben gedaan, zie:

<http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>

⁷ Zie bijv. Rogelj et al. Nature. April 2010, Copenhagen Pledges are Paltry.

⁸ Tweede Kamer, dossier 31793, nr.33, verslag Kopenhagen

⁹ Geld voor adaptatie is om schadelijke gevolgen van klimaatverandering op te vangen, zoals droogtes en overstromingen.

¹⁰ The Guardian, 13 december 2010, Cancun climate agreements at a glance. <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/dec/13/cancun-climate-agreement>

¹¹ World Bank. <http://beta.worldbank.org/content/economics-adaptation-climate-change-study-homepage>

¹² Oxfam. Climate Finance Post-Copenhagen, May 2010. <http://www.oxfam.org/en/policy/climate-finance-post-copenhagen>

¹³ Oxfam. Climate Finance Post-Copenhagen. May 2010

¹⁴ Oxfam. Climate Finance Post-Copenhagen. May 2010

¹⁵ Oxfam. Climate Finance Post-Copenhagen. May 2010

¹⁶ Zie www.robinhoodtax.org.uk

¹⁷ Dubash, N. 2010. Copenhagen: Climate of Mistrust. <http://www.cprindia.org/papersupload/1263209675-Copenhagen.pdf>

¹⁸ Morgan, J., 2010. Reflections on the Cancun Agreements. Via:

<http://www.wri.org/stories/2010/12/reflections-cancun-agreements>

¹⁹ TRIPS verdrag, Artikel 66.2. zie http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf

²⁰ Stern, N. LSE Lecture, Feb 2010

²¹ UNECA. Economic Report on Africa 2010, Chapter 3.

http://www.uneca.org/eca_resources/Publications/books/era2010/index.htm

²² UNCTAD. Policy Brief Dec 2009. Climate Change: Turning Costs into Opportunities.

http://www.unctad.org/en/docs/presspb20094_en.pdf

²³ Morgan, J., 2010. Reflections on the Cancun Agreements. Via:

<http://www.wri.org/stories/2010/12/reflections-cancun-agreements>

Fair Politics is in cooperation with:



Fair Politics is an initiative of the Evert Vermeer Foundation and is being sponsored by



The content of this publication is the sole responsibility of Fair Politics and does not necessarily reflect the position of the sponsors.