

Van COP 23 naar COP 24: EU moet solliciteren op vacature VS

Bas Eickhout

Tijdens de COP23 in Bonn draaide het volledig om de COP24 in het Poolse Katowice. Deze klimaatop in 2018 is hét moment waarop de volgende klapper gemaakt moet worden. De belangrijkste taak in Bonn was de weg daarvoor vrij te maken. Achteraf kunnen we concluderen dat de weg allesbehalve vrij is. Met hangen en wurgen werd er een magere voldoende binnengehaald. De reden daarvoor is het wegvallen van het motorblok China/Verenigde Staten. Het komende jaar moet de Europese Unie in het door de Amerikanen achtergelaten gat springen. Anders gaat er een unieke kans verloren om de wereld op koers te zetten in lijn met de verplichtingen van het Klimaatakkoord van Parijs.

Dat we het *Parijsakkoord* hebben, is te danken aan de relatie tussen China en de Verenigde Staten onder Obama. Die relatie en de bilaterale afspraken die daaruit voortkwamen, vormden het stuwend mechanisme achter het internationale klimaatbeleid. Hoe ging dat in zijn werk?

Het motorblok: China onder Xi Jinping en de VS onder Obama

In november 2014 kwamen de twee grootmachten tot een gezamenlijke verklaring. President Obama kondigde aan dat de VS de uitstoot van broeikasgassen met 26 tot 28 procent zal verminderen tegen 2025 (ten opzichte van 2005). President Xi Jinping beloofde dat de uitstoot van CO₂ vanaf 2030 definitief omlaag zal gaan en dat in 2030 niet-fossiele energie in minimaal 20 procent van de Chinese energiebehoeften zal voorzien. Een *game changer*. Voor het eerst in de geschiedenis was er een concrete Chinese klimaatbelofte waar de internationale Chinese klimaatgemeenschap op toe kon zien.

Al snel werd duidelijk dat deze afspraak het raamwerk voor het *Parijsakkoord* zou vormen. Tijdens de klimaatop in Lima (december 2014) werd afgesproken dat, in navolging van China en de VS, alle landen nationale klimaatplannen gaan inleveren. Zo kwamen er duidelijk meetbare doelstellingen, maar tegelijkertijd zou elk land zelf het tempo bepalen. In plaats van top-downverplichtingen zoals in het Kyoto-protocol, zou het nieuwe klimaatakkoord van onderop worden opgebouwd.

In aanloop naar en tijdens de COP21 in Parijs werd deze trend voortgezet. Eerst moesten de VS en China samen met een bepaalde aanpak kunnen leven. Was dat het geval,

In november 2014 kwamen de twee grootmachten tot een gezamenlijke verklaring. President Obama kondigde aan dat de VS de uitstoot van broeikasgassen met 26 tot 28 procent zal verminderen tegen 2025 (ten opzichte van 2005). President Xi Jinping beloofde dat de uitstoot van CO₂ vanaf 2030 definitief omlaag zal gaan en dat in 2030 niet-fossiele energie in minimaal 20 procent van de Chinese energiebehoeften zal voorzien. Een game changer.

dan zorgden ze er vervolgens voor dat voldoende andere landen aan boord kwamen: de ontwikkelingslanden volgden China, de westerse wereld volgde de VS.

Deze schets is uiteraard een simplificatie. Zo heeft de EU, en dan voornamelijk Frankrijk, veel diplomatiek voetwerk verricht. In dat kader mogen het vernuft en de onvermoeibare arbeid van de Franse diplomaten onder leiding van Laurent Fabius niet onvermeld blijven. Ook het enorme belang van het feit dat de Amerikanen soepeler werden op het gebied van internationale klimaatfinanciering richting ontwikkelingslanden kan moeilijk onderschat worden. In essentie zijn dat de elementen waarmee de laatste jaren vordering werd geboekt.

Bonn: een klimaatop zonder motor

De COP23 in Bonn in november 2017 heeft echter duidelijk laten zien dat het bovenstaande mechanisme achter de klimaatonderhandelingen is weggefallen.

Er waren twee cruciale punten waarop vooruitgang moest worden geboekt in Bonn. Ten eerste moest de *Facilitative Dialogue* (vorige week omgedoopt tot *Tanaloa Dialogue*), die in Katowice plaats zal vinden, uitgewerkt worden. Ten tweede moesten de details van het Parijsakkoord verder vorm krijgen. Deze details staan in het zogeheten *rule-book* dat in december in Katowice moet worden afgehamerd. Zijn beide punten dit jaar succesvol, dan neemt het internationale klimaatbeleid opnieuw een enorme sprong.

De Tanaloa-dialogoog is het eerste moment waarop alle nationale klimaatplannen openlijk tegen het licht worden gehouden en landen er verantwoording over moeten afleggen. Ze gaan met de billen bloot.

Allereerst de Tanaloa-dialogoog. Dit is het eerste moment waarop alle nationale klimaatplannen openlijk tegen het licht worden gehouden en landen er verantwoording over moeten afleggen. Ze gaan met de billen bloot. En dat op een gevoelig moment, want 2018 is ook het jaar waarin het internationale wetenschappelijke klimaatpanel IPCC met haar rapport komt waarin uiteengezet wordt wat er moet gebeuren om de opwarming van de aarde onder 1,5 °C te houden. Hoe beter het ont-

werp van de Tanaloa-dialogoog, hoe groter de kans dat landen ook daadwerkelijk hun klimaatplannen zullen aanscherpen.

De taak in Bonn was om de dialoog vorm te geven. Er ligt een acceptabele uitkomst, die grotendeels is toe te schrijven aan de hoge gunfactor voor het eilandenstaatje Fiji (dat voorzitter van de COP23 was). Het wordt een proces dat in januari op ambtelijk en decentraal niveau begint en in Katowice op hoog politiek niveau eindigt. *Non-state actors* als ngo's, steden en staten (en die zijn extra belangrijk in het geval van de VS) hebben eveneens toegang tot de dialoog.

Fiji houdt de leiding. Dwarsligger Polen, voorzitter van de COP24, wordt zo grotendeels buitenspel gezet. Verder blinkt de tekst uit in vaagheid. Dat biedt kansen: in de loop van dit jaar kan aan de dialoog steeds meer gewicht worden gegeven, maar het kan ook de tegenovergestelde richting opgaan. Werk aan de winkel dus.

De tweede taak in Bonn was de uitwerking van het *rulebook*. Het *Akkoord van Parijs* zet de grote lijnen uit, maar de details moeten nog uitgewerkt worden. Dat gebeurt in het *rulebook*. Met name de kleine lettertjes die invloed hebben op geld (zoals transparantie rondom financieringsstromen) en ambitie (zoals regels over het meten en rapporteren van de uitstoot, en afspraken over de vijfjaarlijkse herzieningen van de nationale klimaatplannen) zijn van cruciaal belang en leiden tot veel strijd. In Bonn is er op deze onderdelen amper vooruitgang geboekt.

Het *rulebook* is een ellenlang knip-en-plakwerk. Zo'n beetje alles wat landen ooit gezegd of ingediend hebben over de gevoelige kwesties staat erin. Er zullen in de loop van 2018 extra ontmoetingen worden ingepland, om te voorkomen dat tijdens de COP24 in Katowice te veel besluiten in te korte tijd genomen moeten worden.

Wie neemt de rol van de Amerikanen over?

Het gebrek aan vooruitgang komt vooral door de afwezigheid van bilaterale afspraken; die waren de laatste jaren zo succesvol in het overbruggen van de immer aanwezige (en deels artificiële) tweedeling tussen arm en rijk, en van de uiteenlopende belangen die daaruit voortvloeien. Zonder de Chinees-Amerikaanse motor worden amper knopen doorgehakt, zo bleek in Bonn. Wie kan de rol van de VS overnemen?

EU wil wel...

De EU wil wel, en dat steekt zij niet onder stoelen of banken. Tijdens elke klimaatop valt op de gemiddelde EU-persconferentie minimaal tien keer het woord leiderschap. Ook de andere rijkere landen vinden het prima — ze volgen de EU. In Bonn verschoelen ze zich vaak achter Europa. Op zich is het geen wonder dat ze voor deze rol kiezen: leiderschap komt immers met een extra kritische behandeling. En het heeft een prijskaartje: het zijn de EU-landen (en tot voor kort de VS) die het leeuwendeel van alle internationale klimaatfinanciering voor hun rekening nemen.

Zonder de Chinees-Amerikaanse motor worden amper knopen doorgehakt, zo bleek in Bonn. Wie kan de rol van de VS overnemen?

...maar China hapt (nog) niet toe

Maar waarom maakt China dan geen bilaterale afspraken met de EU, die vervolgens uitgewerkt kunnen worden tot multinationale afspraken? En dat terwijl president Xi Jinping ongekend duidelijk was tijdens zijn partijcongres eerder dit jaar, toen hij zei: 'China zal het voortouw nemen in internationale samenwerking als antwoord op klimaatverandering.' Een duidelijk mandaat voor de Chinese klimaatonderhandelaars, zou je denken.

Toch werkten de Chinese onderhandelaars absoluut niet mee in Bonn. Uit niets bleek dat ze er een zo goed mogelijk resultaat uit wilden slepen. En de wat meer op sensatie beluste artikelen in de internationale media zagen er zelfs een volledige terugkeer van

de verlammeende loopgravenoorlog tussen arm en rijk in. Dat is echter (nog) niet het geval. De Chinezen kijken gewoon ouderwets de kat uit de boom.

Het draait om vertrouwen

Er is veel mis in China. Maar als men het klimaatbeleid beschouwt, kan er wel op China worden gebouwd. Legt president Xi zich vast aan een nationale doelstelling, dan wordt die gehaald en overschreden. Of het nu gaat om transport, industrie of energievoorziening, de snelheid van de transitie is verbluffend. Zo is China momenteel goed voor meer dan 40 procent (!) van de wereldwijde capaciteitsgroei in duurzame energie. Het opdringend element van internationaal controleerbare klimaatafspraken ligt echter nog steeds buiten de comfortzone van China's buitenlandse politiek.

China heeft nog niet voldoende vertrouwen in de EU om opnieuw uit die comfortzone te treden, en ergens is dat begrijpelijk. Met de VS was het stukken gemakkelijker onderhandelen. Er was een duidelijke structuur. China had te maken met één afgevaardigde van één president, en die president sprak uit naam van de volledige Verenigde Staten. Daarbij zijn er jaren van stille diplomatie tussen de Chinese en Amerikaanse hoofdonderhandelaren aan het *Parijsakkoord* voorafgegaan. Er is veel geschreven over het grote belang van de ijzersterke persoonlijke relatie en vertrouwensband tussen Xie Zhenhau en Todd Stern.

Dat staat in schril contrast met de EU, waar men onderhandelt met de Eurocommissaris voor Klimaatactie, die moet terugkoppelen naar 28 klimaatministers (straks 27, wat ook niet bijdraagt aan het Chinese gevoel van zekerheid), die vervolgens weer verantwoording afleggen tegenover 28 nationale parlementen. En als het over financiën gaat, dan komen ook de 28 ministers van economische zaken nog om de hoek kijken. Hoe kan men daarop bouwen? Het onbenullige probleem rondom de Europese ratificatie van de verlenging van het Kyoto-protocol (Doha Amendment) dat tijdens de COP23 in de schijnwerpers kwam te staan, toonde heel de internationale gemeenschap weer eens hoe één dwarsliggende lidstaat (Polen in dit geval) voldoende kan zijn om de Europese daadkracht geweld aan te doen.

Het jaar 2018 is cruciaal. Daarna vindt de eerstvolgende collectieve beoordeling en herziening van de nationale klimaatplannen pas plaats in 2023. De wereld kan het zich niet veroorloven om daarop te wachten.

Werk aan de Europese winkel: financiën, ambitie en diplomatie

Zoals gezegd, het jaar 2018 is cruciaal. Daarna vindt de eerstvolgende collectieve beoordeling en herziening van de nationale klimaatplannen pas plaats in 2023. De wereld kan het zich niet veroorloven om daarop te wachten. Tegelijkertijd moeten allerlei details afgesproken worden die invloed hebben op de waarde van de overkoepelende

afspraken in het *Akkoord van Parijs*. De EU behoort tot de drie grootste economieën ter wereld; het is onze plicht de klimaatmotor tijdig aan de praat te krijgen. Wat te doen? Er zijn drie terreinen waar hard aan gewerkt moet worden.

Allereerst, geld. Het is terecht dat de rijkere landen, met hun gigantische hoeveelheid historische emissies, landen helpen die amper bijgedragen hebben aan klimaatverandering, maar wel het hardst de gevolgen ervan voelen. Wil je deze landen meekrijgen, dan zullen er betrouwbare bronnen van klimaatfinanciering moeten komen. Dit kan heel goed op EU-niveau worden geregeld; denk bijvoorbeeld aan een deel van de opbrengsten uit het Europese Emissiehandelssysteem (ETS). Komt er meer duidelijkheid over de financieringsbronnen, dan zal ineens veel meer mogelijk zijn op het gebied van wereldwijde emissiereducties. Nederland is een van de lidstaten die de hand op de knip houden.

Het tweede punt is ambitie. Heel hard roepen dat je een leider bent en de *high-ambition coalition* aanvoert, is niet voldoende. Je moet het laten zien voordat de rest volgt. Neem een uiterst belangrijk land als India, dat iedereen als een notoire dwarsligger bestempelt. Ondertussen streeft de Indiase regering er wel naar om in 2030 40 procent duurzame energie te hebben en uitsluitend nog 'zero-emission' auto's te verkopen. Zover is de Europese Unie nog lang niet. De EU zal het goede voorbeeld moeten geven. Het EU-wijde klimaatplan dat onze inzet voor het *Parijsakkoord* vormt (40 procent minder CO₂-uitstoot in 2030) moet ambitieuzer. Het is bij lange na niet genoeg. Het is dan ook zeer positief dat Nederland nu openlijk pleit voor 55 procent vermindering van uitstoot; dat is heel hard nodig.

Tot slot, diplomatie, de plek waar de twee bovenstaande punten bij elkaar komen. China en de EU moeten het komende jaar intensief gaan investeren in hun diplomatieke banden. Waarlijk goede diplomatieke relaties kunnen echter alleen worden opgebouwd als beide partijen het gevoel hebben dat de ander wat te bieden heeft en zich aan zijn woord houdt. Voor de EU kan dat maar op één manier: nationale regeringen zullen voldoende speelruimte moeten geven aan de Eurocommissaris voor Klimaatactie Miguel Arias Cañete. Vervolgens is het aan alle ministers van milieu en financiën om er onderling voor te zorgen dat de rangen gesloten blijven. Dan volgen de bilaterale afspraken, die in het verleden zo cruciaal zijn gebleken, vanzelf.

Het is tijd dat de Europese Unie de vacature die de Verenigde Staten hebben achtergelaten gaat invullen. We hebben een jaar om serieus te solliciteren. Het klimaat schreeuwt erom dat we die baan tegen de COP24 in de wacht hebben gesleept.

Bio

Bas Eickhout is delegatieleider voor GroenLinks in Europa en Europarlementariër sinds 2009.

Dit stuk verscheen eerder in Clingendael Spectator.