

Van Rio op weg naar Kyoto

De UNCED-conferentie in Rio de Janeiro was eens maar nooit weer. Grootschalige conferenties zijn niet geschikt voor bewustwordingsprocessen of het voeren van onderhandelingen gericht op resultaten. UNCED heeft de aftrap gegeven voor het internationale oceanen-, bossen- en klimaatoverleg. Joint Implementation zou een doorbraak kunnen betekenen in de opvattingen van Noord en Zuid over duurzaamheid. Een nieuw Protocol zal in december 1997 in Kyoto moeten worden vastgesteld.

Het algemene gevoel, vijf jaar na de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro, is dat de daadwerkelijke resultaten zijn achtergebleven bij de verwachtingen van destijds. Dit gevoel van teleurstelling heeft sommigen ertoe aangezet te pleiten voor een reprise: opnieuw een grote conferentie. UNCED+5, om te trachten de aandacht voor het thema milieu en ontwikkeling in breed VN-verband opnieuw een input te geven. Vandaar de Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) eind juni in New York, waar de voortgang van het UNCED-proces werd geëvalueerd, naast de activiteiten in de *World Commission on Forests and Sustainable Development*.

De vraag rijst of het gevoel van teleur-

stelling terecht is. Is de gekozen benadering door de VN de meest effectieve? Bestaat er werkelijk behoefte aan een reprise van UNCED? Wat zou men - met enig gevoel voor realisme - kunnen verwachten dat er de komende tijd op het terrein van het internationale milieubeleid gaat gebeuren?



Prof. mr. dr. C.J. Jepma

Duurzaamheid in de praktijk

Iedereen is het er over eens dat ontwikkelingsprocessen duurzaam dienen te zijn, maar niemand kan ontkennen dat het begrip 'duurzaam' een normatief en daarmee politiek en dus onderhandelingsbegrip is, vooral tussen Noord en Zuid. Een voorbeeld om te illustreren hoe dit in de praktijk kan werken. Het streven van de regering is erop gericht (zoals in diverse andere landen) om binnen af-

zienbare tijd slechts nog hout te importeren afkomstig uit duurzaam beheerde bossen. Daarop vooruitlopend dient het hout dat aan deze eis voldoet als zodanig te zijn gecertificeerd, opdat de consument het duurzame hout herkent.

Mede omdat het vaststellen van een internationaal erkend (ook door de houtproducerende landen) keurmerkensysteem ingewikkelde onderhandelingen vergt, kan dit gemakkelijk uitlopen op een slepend en langdurig proces met beperkte resultaten. Het tijdverlies dat hierdoor kan ontstaan betekent vermoedelijk een continuering van het huidige proces van ontbossing, vooral in de qua biodiversiteit zeer rijk geschakeerd tropische regenwouden. Er is haast geboden, maar de weg van multilaterale onderhandelingen is traag. Vandaar dat de overheid initiatieven van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) ondersteunt met een deugdelijk keurmerksysteem dat althans voldoet aan de door de overheid zelf aangereikte minimumeisen ten aanzien van duurzaam bosbeheer.

Maar is door toepassing van deze methodiek de vraag hoe duurzaamheid, in dit geval bosbeheer, dient te worden gedefinieerd daarmee beantwoord? Het antwoord luidt ontkennend, omdat in het geval van (tropisch) bosbeheer het begrip duurzaam vele moeilijk of niet te kwantificeren facetten kent. Er dient een goed beheersplan voor het bos aanwezig te zijn; de rotatieperiode dient lang genoeg te zijn opdat het bos zich kan herstellen; men dient rekening te houden met de gevolgen van de exploitatie voor de biodiversiteit, maar ook met de lokale werkgelegenheid en sociale cohesie, men dient de juiste kaptechniek toe te passen, enzovoort.

Soms kan men met bepaalde maatregelen diverse aspecten verbeteren, maar soms is er een strijdigheid, bijvoorbeeld tussen de commerciële belangen van de bosexploitant en in het verlengde daarvan de belangen van de lokale bevolking enerzijds en de eisen ten aanzien van het behoud van biodiversiteit die de Westerse afnemers graag gerespecteerd zouden zien anderzijds. In die gevallen zullen producenten benadrukken dat duurzaamheid ook betekent een voldoende respect voor hun wens een redelijk rendement te kunnen behalen met het oog op de lokale economie. Afnemers zullen juist benadrukken dat duurzaamheid betekent dat het biosysteem behouden of althans gewaarborgd blijft.

Het bepalen van een certificeringssysteem binnen dit spanningsveld is niet eenvoudig. Bijvoorbeeld: Exploitant A in een zeer kwetsbaar ecosysteem gaat over tot exploitatie en aan alle eisen van duurzaamheid voldoet, maar het effect van de exploitatie is dat een apenpopulatie het gebied verlaat en zich elders vestigt. Dient men dan het certificaat aan A te onthouden? Of, een overheid past op grote schaal de bestemming van het bos aan en converteert het naar landbouwgronden. Kan zich dit keren tegen de certificeringskansen van een individuele exploitant B in dat land, ook indien die zich keurig aan alle eisen ten aanzien van duurzaam bosbeheer houdt? Of, exploitant C past het beheer aan aan de eisen op het punt van de biodiversiteit, als gevolg daarvan moet hij een derde van de mensen die bij de exploitatie betrokken waren ontslaan. Hij dwingt deze werknemers met hun gezinnen in feite naar de stad te verhuizen. Kan dit C het certificaat kosten, ook indien de creatie van alter-

natieve werkgelegenheid door de exploitant voor deze mensen zou betekenen dat diens exploitatie verliesgevend zou worden? Kortom, de exploitanten A, B en C zijn willekeurige voorbeelden, maar talloze vergelijkbare voorbeelden kunnen worden bedacht, waar steeds de interpretatie van de vraag wat duurzaamheid in concrete praktijkgevallen werkelijk betekent voorwerp is van interpretatie op maat.

Duurzaamheid en het UNCED-proces

Wat deze voorbeelden voor het UNCED-proces betekenen is dat wanneer men een beleid gericht op duurzaamheid werkelijk handen en voeten wil geven, men steeds wordt geconfronteerd met het feit dat het bij het begrip duurzaamheid om een onderhandelingsconcept gaat. Bij interpretatie is het een kwestie van geven en nemen, het vinden van een juiste balans tussen de diverse facetten. Het gaat om een zoekproces, waar men erachter moet zien te komen waar de grens tussen duurzaamheid en niet-duurzaamheid ligt.

Men kan zich tegen de achtergrond van de voorgaande overwegingen afvragen of het idee om zo'n gigantisch gebeuren als UNCED - met 30.000 aanwezigen - te organiseren, wel zo goed was. Werden hiermee geen verwachtingen gewekt waarvan men kon weten dat deze niet zouden kunnen worden gehonoreerd? Ik vermoed dat het antwoord positief is: UNCED was eens maar nooit weer, en, waar UNCED niet gewerkt heeft, werkt een vervolgonferentie van vergelijkbare orde ook niet.

De reden is dat het doel van deze conferentie al op voorhand onduidelijk en

op zijn minst tweeslachtig was: enerzijds bewustwording, anderzijds onderhandelingen gericht op concrete resultaten. Voor beide is een eenmalige grootschalige conferentie niet geschikt.

Wil men bewustwording en grootschalige internationale publieke aandacht dan kan men volstaan met een speciale VN-commissie, zoals bijvoorbeeld de zo succesvolle Brundtland-commissie van 1987 of de op dit moment vigerende en veelbelovende Soares-commissie over de oceanen, waarvan het rapport in voorbereiding is. Of men kiest - zoals voor de klimaatproblematiek - voor een goed gestructureerd internationaal wetenschappelijk forum, zoals het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). In deze benaderingen gaat het om relatief goedkope processen, leidende tot eenmalige studies met een grote politieke impact en meestal met beleidsconsequenties.

De autoriteit van de op deze manier geproduceerde rapporten is gebaseerd op die van de achterliggende auteurs en instanties, en niet op het feit dat ze gebaseerd zijn op brede multilaterale onderhandelingen, zoals UNCED.

Wil men daarentegen onderhandelingen gericht op concrete resultaten, dan heeft een eenmalig 'big event' geen zin. Onderhandelen in internationaal verband is vakwerk en vergt eindeloos veel tijd. Dat dient men over te laten aan specialisten. Hiertoe dient een permanent onderhandelingsplatform te worden gecreëerd waar men met kleine stapjes vooruitgang kan boeken. Bovendien moet er geld komen. Het helpt niet wanneer de ontwikkelingslanden niets meer horen van de in 1992 door de Europese Unie toegezegde drie

miljard ECU extra voor het UNCED-proces, om een voorbeeld te geven.

Diegenen die van UNCED resultaat verwachtten zijn teleurgesteld, maar hadden beter moeten weten. Diegenen die van UNCED een sterk toegenomen milieubewustzijn, vooral in de ontwikkelingslanden, hadden verwacht zijn ook teleurgesteld, maar hadden ook beter moeten weten.

Het nut van UNCED

Welke functie heeft UNCED dan wel gehad?

In de eerste plaats heeft het opnieuw duidelijk gemaakt

- zoals hiervoor aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd - dat duurzaamheid een onderhandelingsconcept is.

In de tweede plaats heeft het duidelijk gemaakt dat de ontwikkelingslanden geen inbreuk wensen op hun 'soevereine' recht op economische ontwikkeling, ook indien dat leidt tot meer lokale vervuiling. Steun bij het opzetten van nieuw beleid wordt in dank aanvaard, maar geen inmenging.

In de derde plaats geven de ontwikkelingslanden aan de lokale milieuproblemen veel belangrijker te vinden dan de internationale. Wel erkennen de ontwikkelingslanden het bestaan van internationale milieuvraagstukken, zoals de klimaatveranderingsproblematiek, de ozonproblematiek, de aantasting van de bossen, oceanen, enzovoort., maar zij wensen hiervoor geen actie te ondernemen anders dan wanneer dit strookt met hun eigen nationale beleid. Dit blijkt uit het begrip '*common but differentiated responsibilities*' in het klimaatverdrag,

dat aangeeft dat ontwikkelingslanden zichzelf geen serieuze economische beperkingen wensen op te leggen vanwege klimaatbeleid. Dit blijkt ook uit de weigering van de ontwikkelingslanden om de tropische bossen of andere kwetsbare ecosystemen als '*global commons*' te erkennen. Uit angst dat deze

erkenning vroeg of laat zou betekenen dat men gedwongen is zichzelf beperkingen oplegt bij de exploitatie, die men eigenlijk niet wenst.

De belangrijkste functie die UNCED vermoedelijk heeft vervuld is de atrapfunctie. Met UNCED is de atrap gegeven voor

ruwweg en versimpeld weergegeven: het internationale oceanen-, bossen- en klimaatoverleg.

Het internationale oceanen- en bossenoverleg

Het oceaanoverleg staat nog in de kinderschoenen. Veel kan worden verwacht van het effect van de VN-Commission on the Oceans op de publieke aandacht voor de milieuproblematiek rond de oceanen.

Het internationale bossenoverleg voortvloeiend uit het UNCED-gebeuren wordt vooralsnog gedomineerd door gesteggel over procedures, competenties, coördinatie en dergelijke, terwijl significante onderhandelingsresultaten uitblijven. De teneur is dat de diverse VN-organisaties die op dit terrein actief zijn, zoals UNEP, UNDP en FAO, meer moeten samenwerken. Dit is onder meer bepleit door het Intergouvernementeel Bossenpanel (IBP). Sommige landen, waaronder de Europese Unie, willen een stap verder

De belangrijkste functie die UNCED vermoedelijk heeft vervuld is de atrapfunctie.

gaan en bepleiten een afzonderlijk juridisch instrument inzake bossen, een aparte Conventie die het bestaande beleid tracht te integreren en uit te bouwen). Zij hopen dat hierdoor gemakkelijker (meer) financiële middelen kunnen worden gemobiliseerd, of althans beter kunnen worden aangewend. Hoe interessant dit soort overwegingen en onderhandelingen inzake institution building ook mogen zijn, waar het natuurlijk werkelijk om gaat is of er serieuze financiële prikkels komen voor duurzaam bosbeheer. De diverse recente nuttige suggesties van de kant van de *World Commission on Forests and Sustainable Development*, waaronder die voor een 'ecologische betalingsbalans', zullen in de lucht blijven hangen, zolang overheden zich niet daadwerkelijk committeren tot forse, impopulaire beleidsaanpassingen ten aanzien van het bossenbeheer. Dit geldt vooral voor de overheden van ontwikkelingslanden.

In feite loopt het internationale bossenoverleg moeizaam, vooral omdat de ontwikkelingslanden hun soevereine recht op exploitatie niet uit handen willen geven. Zij hanteren daarbij de sterke argumentatie dat de Westerse landen zelf hun bossen ook altijd geëxploiteerd hebben tot grootschalige ontbossing toe, zoals Nederland, en dat behoud van bos gewoonlijk een inkomstenderving veroorzaakt, waarvoor zij compensatie willen, die bovendien niet ten koste van de (overige) hulp gaat. Omdat de industrielanden hierop geen antwoord hebben, resteert ad-hoc-beleid, zoals de aanleg van reservaten met steun van NGO's, consumentenacties gebaseerd op keurmerksystemen, of incidentele hulpgefinancierde steun bij het opzetten van (nationale) systemen van registratie, wetgeving en beheer.

Het internationale klimaatoverleg Het verst voortgeschreden is het klimaatoverleg: de onderhandelingen over het opstellen van een klimaatprotocol, met concrete verplichtingen voor individuele landen op het terrein van klimaatbeleid, naderen thans hun hoogtepunt. Tijdens de eerste Conferentie van de Partijen bij de Klimaatconventie in Berlijn (voorjaar 1995) is besloten dat bij de derde Conferentie een Protocol zou dienen te worden vastgesteld. Dit is in december van dit jaar in Kyoto, Japan. Omdat in dit klimaatoverleg sprake is van een aantal zeer interessante nieuwe ontwikkelingen, die mogelijk een doorbraak in de Noord-Zuidimpasse omtrent het begrip duurzaamheid zouden kunnen betekenen, zal hierop nader worden ingegaan.

Van Rio naar Kyoto

In de gezaghebbende kringen van de 'harde' wetenschappers is in de loop van de tijd - ondanks de recente aandacht voor de zonnevlekkentheorie - de overtuiging gegroeid dat er een verband bestaat tussen klimaatveranderingen en de opbouw van broeikasgassen in de atmosfeer (bijvoorbeeld, kool-dioxide-concentratie in de atmosfeer nu circa een kwart hoger dan in 1750; bij ongewijzigd beleid verdubbeling waarschijnlijk nog in de loop van de komende eeuw). De schade uit zich in velerlei gedaanten - mislukken van oogsten, erosie, overstromingen, meer orkanen, zeespiegelstijging, verdwijnen van ecosystemen - maar is relatief en in sommige gevallen ook absoluut groot in de ontwikkelingslanden, die nu juist het minst geëquipeerd zijn om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden.

Vandaar dat ten tijde van Rio vrij gemakkelijk een Framework Convention

on Climate Change tot stand kwam en door de meeste landen, inclusief de ontwikkelingslanden, werd ondertekend (en later geratificeerd). Kernelement was dat alle uiteindelijk ratificerende landen mogen onderhandelen over de interpretatie van de Conventie, maar dat slechts de niet-ontwikkelingslanden harde verplichtingen zullen aanvaarden. Men ziet het verschil met de kwestie van de bossen en in mindere mate de oceanen, waar significante actie van de ontwikkelingslanden wordt verwacht.

Het saillante nieuwe element dat in de Conventie werd opgenomen en dat nu in een testfase wordt uitgetoet is de mogelijkheid voor die landen die klimaatverplichtingen op zich nemen, de zogenaamde Annex I-landen (denk aan OESO-landen) om actie te ondernemen tezamen met landen die geen verplichtingen op zich nemen, niet-Annex I-landen (denk aan ontwikkelingslanden). Daarnaast kunnen Annex I-landen onderling ook samenwerken (OESO-landen en Midden- en Oost-Europa), hetgeen evenzeer interessante mogelijkheden biedt om een kosteneffectiever beleid te voeren. Deze optie blijft hier met het oog op het betoog buiten beschouwing.

De optie waarbij individuele Annex I-landen in samenwerking met (individuele) niet-Annex I-landen klimaatprojecten uitvoeren noemt men *Joint Implementation*. Het idee is dat men alleen dan een kosteneffectief klimaatbeleid van de grond kan krijgen, wanneer men de goedkoopste opties om een verminderde uitstoot van broeikasgassen te realiseren het eerst ter hand neemt. Voor het klimaateffect maakt het niet uit waar ter wereld deze reductie tot stand

komt; ditzelfde geldt voor het alternatief waarbij koolstof - de voornaamste broeikasvervuiler - gebonden wordt, bijvoorbeeld door de aangroei van bossen. Aangezien het aannemelijk is dat vele van de zeer kosteneffectieve opties zich in ontwikkelingslanden voordoen, ontstaat ruimte voor een 'deal' tussen Noord en Zuid. Noord moet emissiereductie realiseren, hetgeen, als er een strak en dwingend Protocol komt, een kostbare zaak is, en heeft er dus belang bij indien men in ontwikkelingslanden 'goedkope' alternatieven kan aanboren.

Zuid zal op deze wijze sneller over moderne fossiele-energiebesparende technologie beschikken en daardoor kunnen besparen en tevens lokale vervuiling (vooral SO₂) kunnen verminderen (althans de toename daarvan). Bovendien, indien men erin zou slagen een stukje van het kostenvoordeel voor het industrieland te verwerven, komt daar nog iets extra bij.

Het delicate van de situatie is dat men enerzijds zou kunnen beweren dat indien de ontwikkelingslanden zelf geen klimaatverplichtingen op zich nemen, het 'not-of-their-business' is indien en voorzover industrielanden bijvoorbeeld door directe investeringen of in ieder geval via door hun gefinancierde projecten en programma's in ontwikkelingslanden kosteneffectief aan hun klimaatverplichtingen kunnen voldoen. De ontwikkelingslanden worden dan buiten de onderhandelingen geplaatst, zolang zijzelf geen nationale emissiereductieverplichtingen op zich nemen. Anderzijds kan men beweren dat de ontwikkelingslanden wel van meet af aan als een serieuze gesprekspartner en volwaardig aan het klimaatoverleg moeten deelnemen, omdat dat de kans

maximeert dat zij - juist door hun betrokkenheid - openstaan voor eigen beleidsaanpassingen en op den duur ook zelf verplichtingen aangaan.

Voor deze laatste benadering is gekozen, waardoor het klimaatoverleg een typische VN-gebeuren is geworden. Voor *Joint Implementation* betekent dit dat alle Partijen bij de Conventie en daarmee de meeste landen hierover mogen meepraten en meebeslissen. Dit heeft tot de wat merkwaardige constructie geleid - uitkomst van de Berlijn-conferentie 1995 - dat men tot 2000 wel mag experimenteren met *Joint Implementation*-projecten, maar dat de financierende landen hieraan geen claims mogen ontlenen in de zin dat men mede via deze projecten aan de nationale emissiereductieverplichtingen heeft voldaan.

Aldus is een leerfase ingelast, zonder tastbare prikkels voor landen om eraan deel te nemen. Zelfs de naamgeving is voor dit doel aangepast: *Activities Implemented Jointly* (AIJ) in plaats van *Joint Implementation* (JI). Ondanks deze enigszins wereldvreemde beperkingen (hoewel de huidige nationale verplichtingen dat wil zeggen vóór een Protocol - in feite ook niet meer zijn dan *gentlemen's agreements*) is *Joint Implementation* in de testfase bezig zich voorspoedig te ontwikkelen. Er zijn al meer dan veertig officieel erkende projecten, dat wil zeggen projecten die met steun van de overheden van het investerende en het gastland en officieel geaccepteerd door het Secretariaat van de Conventie voldoen aan de voor AIJ gestelde eisen. Ook lijkt de belangstel-

**Joint
Implementation
heeft de unieke
eigenschap dat het
kan leiden tot win-
win-win-situaties**

ling voor het concept ondertussen, zowel in de politiek als bij het bedrijfsleven en de NGO's, internationaal sterk te zijn toegenomen. Nederland valt als een van de gidslanden ten aanzien van dit instrument de eer te beurt internationaal te worden gezien als 'leading' en een van de 'major players' en lijkt de reputatie, onder andere op basis van de eigen programma's in internationaal opzicht, inderdaad te kunnen waarmaken.

De kern van de zaak is dat Joint Implementation in tegenstelling tot tal van andere Noord-Zuid-concepten, de unieke eigenschap heeft dat het kan leiden tot win-win-win-situaties: Indien de OESO-landen alleen bereid zijn harde en verregaande emissiereductieverplichtingen te aanvaarden indien men deze relatief kosteneffectief kan

realiseren en indien de ontwikkelingslanden voordelen ontlene aan het feit dat de aangeboorde kosteneffectieve opties zich deels in hun economieën bevinden, dan is er niet alleen economisch voordeel voor beide partijen, maar dan neemt de kans dat er werkelijk een Protocol 'met tanden' komt toe. Hierdoor is het milieu zelf tevens een winner.

Hiermee is niet gezegd dat het vinden van overeenstemming over *Joint Implementation* (laat staan over het Protocol) een 'piece of cake' is, maar het fundament voor de onderhandelingen is gezond. Tegenwerpingen van sceptici zullen het hierdoor uiteindelijk afleggen tegen de voordelen van de optie, voorzover deze tegenwerpingen über-

haupt hout snijden. Zo wijzen sommigen erop dat JI de aanpassingsnoodzaak in de eigen industrie van het investerende land vermindert, hetgeen juist is, maar voor het klimaat niet relevant. Anderen menen dat de ontwikkeling van energiebesparende technologie kan worden vertraagd door JI. Ook dit is juist, maar allereerst is er geen empirisch bewijs dat JI dit effect daadwerkelijk heeft. Bovendien is het voor het klimaat opnieuw niet relevant of emissiereductie voortvloeit uit nieuwe technologie of uit de (internationale) verspreiding van bestaande technologie. Ook het argument dat de koolstofeffecten van individuele projecten moeilijk te bepalen zijn en dat de transactiekosten hoog zijn, lijkt niet doorslaggevend. In feite zijn dit immers slechts uitvoeringsproblemen die zich analoog bij tal van meetsystemen voordoen en altijd blijken te kunnen worden opgelost door intelligente combinaties van regelgeving, 'best professional judgement' en inschakeling van de particuliere sector bij het 'matchen' van vraag en aanbod.

UNCED en Kyoto

Kortom, voor het eerst sinds UNCED lijkt er nu een werkelijk beloftevol Noord-Zuid-concept op de onderhandelingstafel te liggen, dat - mits goed en zorgvuldig uitonderhandeld - kan leiden tot een significante Noord-Zuid-deal, waarbij alle partijen kunnen winnen, en het misschien zelfs verbetert. Waar alle overige door UNCED aangesneden terreinen lijden onder de conflicten van belangen, hoeft dat hier niet het geval te zijn. Een doorbraak in Kyoto ten aanzien van Joint Implementation zou kunnen betekenen dat een van de tijdens UNCED afgetrapte ballen daadwerkelijk doel treft.

Prof. mr. dr. C.J. Japma is hoogleraar Internationale Economie aan de Open Universiteit in Heerlen, universitair hoofddocent Internationale Economische Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en bijzonder hoogleraar Internationale Milieu economie aan de Universiteit van Amsterdam.