

De wandelgangen van Bali

In december vindt in Bali een belangrijke klimaatconferentie plaats. De VN hoopt daar de basis te leggen voor het vervolg op Kyoto. De afloop van dit soort conferenties wordt voornamelijk bepaald buiten het beeld van de camera. VROM.NL zet de zoektocht op het subtiel onderhandelingspel binnen en buiten de officiële vergaderzalen.

door Brigit Kooijman

Het is december 2005. De klimaatconferentie in Montreal loopt bijna op zijn eind. Vier uur 's ochtends, tijdens de laatste plenaire sessie. Opeens komen de Russen terug van een afspraak, ze willen van hun verplichte emissiedoelstellingen af. Het is erop of eronder, zonder de Russen is alles voor niets. De Canadese minister Stéphane Dion, die de conferentie voorzigt, besluit het Kremlin te bellen. In Moskou is het gelukkig middag, maar de verwachting is toch dat het even duurt voor men Poetin aan de lijn heeft. De hoofdonderhandelaar namens de EU, de Engelse milieuminister Margaret Beckett, geeft haar EU-collega's het signaal: tijd rekken! Pieter van Geel, destijds staatssecretaris van milieu, is de beroerdste niet en hangt een lang verhaal op over de *dykes* en de *urgency for CO²-reduction*. Intussen wordt achter de schermen Poetin gebeld. Hij geeft zijn fiat aan het akkoord. De top is gered. Althans, zo gaat het verhaal.

In december vindt in Bali weer zo'n VN-klimaatconferentie plaats, "COP13" in jargon. Er is elk jaar zo'n top, maar dit wordt een belangrijke, omdat het Kyoto-verdrag afloopt in 2012 en het hoog tijd is om nieuwe klimaatafspraken te maken. Behalve over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen praten de 180 landen over technologische samenwerking, ontbossing en "adaptatie": maatregelen die de gevolgen van de klimaatverandering moeten opvangen. Het doel van de top is niets meer en niets minder dan de randvoorwaarden te scheppen voor nieuwe klimaatafspraken na Kyoto. Er spelen een heleboel tegenstrijdige belangen, dus het worden spannende onderhandelingen. In de EU staan de neuzen aardig één kant op, maar hoe zit het met Amerika? Krijgen we straks weer een verdrag zonder de handtekening van de VS, of is dat buiten het Gore-effect gerekend? Hoe kunnen India en China gestimuleerd worden hun bijdrage te leveren? Twee insiders blikken vooruit en vertellen hoe het onderhandelingspel zich voltrekt.

Chagrijn

De anekdote over Poetin is afkomstig van Diederik Samsom, milieuwoordvoerder van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer. Hij wil ermee illustreren dat het op het laatste, cruciale moment gewoon mensenwerk is, dit soort conferenties. “Het uiteindelijke resultaat kan dan opeens afhangen van moeheid of chagrijn, of juist van iemand die nog wel een helder hoofd heeft.”

Geen bal

Lange tijd waren de klimaatonderhandelingen een zaak van de OESO, landen die elkaar door en door kennen. De onderhandelingen voor de opvolger van “Kyoto” zullen oneindig veel moeilijker zijn, vertelt Samsom. “Japanners mogen voor westerlingen misschien vreemde snuiters zijn, maar we zijn wel al zestig jaar aan ze gewend. ‘Nu hebben we de Chinezen, van wie we nog steeds geen bal snappen. Niemand, echt niemand weet wat hun diepste motieven zijn.’ En we hebben de Russen, zegt Henriëtte Bersee, programmaleider internationaal klimaatbeleid bij VROM en hoofd van de Nederlandse onderhandelingsdelegatie. “Bij de Chinezen is alles strak geregisseerd, ze doen wat ze zeggen en ze spreken tegenwoordig zelfs goed Engels. Anders dan een paar jaar geleden, toen waren ze vaak nog onverstaanbaar. Dan de Russen, die geven voortdurend tegengestelde signalen, en je weet vaak niet eens wie het hoofd van de delegatie is. Ze hebben ons ook jaren in spanning gehouden of ze wel of niet het Kyoto-protocol zouden ratificeren.” Samsom: “Als je niet tot in je vezels snapt wat er gebeurt op zo’n conferentie, kijk je naar een cricketwedstrijd zonder de spelregels te kennen. Wie spreekt er namens de “boeven” van de OPEC? Welke belangen heeft Brazilië als vertegenwoordiger van de G27? Dat zijn allemaal dingen die je moet weten.”

Buiten schot

De bereidheid om zelf een bijdrage te leveren aan de CO²-reductie is niet bij alle landen even groot, hoewel de urgentie om maatregelen te nemen tegen de klimaatverandering intussen wel wereldwijd wordt gevoeld. De Europese Unie loopt ver voor de troepen uit: ze heeft zich verbonden aan een minimale reductie van twintig procent in 2020 (gerekend vanaf het niveau van 1990), ook als de rest van de wereld afhaakt. Bij een wereldwijd akkoord streeft de EU naar een reductie van dertig procent voor alle ontwikkelde landen gezamenlijk. Nederland speelt binnen de EU-delegatie een actieve rol. Voert vaak het woord, en ziet het als zijn taak, samen met andere ‘witte raven’ als Duitsland, Engeland en Zweden om de Europese ambities hoog te houden. Mochten er nieuwe lidstaten zijn die de doelstellingen willen terugschroeven bijvoorbeeld, dan kan Nederland meehelpen om dat achterdeurtje dicht te houden.

Aan de andere kant van het spectrum hebben we Rusland en de Verenigde Staten. Rusland kon tot nu toe door zijn verslechterde economie in de jaren negentig prima voldoen aan zijn CO²-verplichtingen, maar nu de welvaart

groeit, zal dat voor de Russen ineens veel moeilijker gaan worden. De VS wilden tot op heden nooit bindende afspraken maken over het terugdringen van de emissies (en hebben ook nooit het Kyoto-verdrag geratificeerd). President Bush huldigt het standpunt dat klimaatmaatregelen de groei van de economie niet mogen afremmen. De ontwikkelingslanden zijn tot nu toe buiten schot gebleven, iets wat met name de Verenigde Staten weer niet lekker zit.

Achterhaald

Afspraken maken is op dit brede politieke speelveld dus oneindig lastig. Neem de opkomende economische grootmachten China en India, die volgens het Kyotoverdrag nog geen verplichtingen hebben om de uitstoot van broeikasgassen te beperken, omdat het jaar 1990 als ijkpunt is genomen en de economie in die landen zich pas daarna sterk heeft ontwikkeld. Nog altijd vervuilen India en China per hoofd van de bevolking nog lang niet zoveel als het westen, maar zo langzamerhand moeten ze wel hun verantwoordelijkheid nemen. Al was het maar doordat ze vanwege de omvang van hun bevolking in absolute zin wel veel CO² uitstoten; vorig jaar is China de VS voorbijgestreefd op de ranglijst van landen met de hoogste emissie, en staat nu nummer één.

Yvo de Boer, hoofd van het VN-klimaatbureau in Bonn (dat de conferentie organiseert) pleitte onlangs in NRC Handelsblad voor een meer gedifferentieerde benadering. Zo is het in zijn ogen niet eerlijk dat een land als Zuid-Korea, met een hoger bruto nationaal product per hoofd van de bevolking dan Rusland, geen reductieverplichtingen heeft (en Rusland wel). “Ooit is de wereld ingedeeld in een groep ‘arme’ en een groep ‘rijke’ landen, waarbij alleen de rijke landen zich verplichtten tot een bepaalde emissiereductie. Maar die indeling is achterhaald,” meent De Boer. “Zuid-Korea is natuurlijk allang geen ontwikkelingsland meer. China ook niet, maar de gemiddelde Amerikaan stoot nog altijd vijf keer meer CO² uit dan de gemiddelde Chinees, dus is het niet redelijk om van China hetzelfde te vragen als van Amerika.”

“Wij kunnen het niet meer uitleggen aan onze bevolking als we de Chinezen helemaal *off the hook* laten,” meent Diederik Samsom. “Het idee waar al langere tijd naar toegewerkt wordt, is een relatieve reductieverplichting voor China, per verdiende yin. Dat vind ik het fascinerende van deze onderhandelingen: het gaat over meer dan CO². Het gaat om een wereldwijde herverdeling van welvaart. De volgende uitdaging is Afrika, waar een miljard mensen wonen en dat hopelijk over een decennium ook gaat meedoen aan de wereldeconomie.”

Écht onderhandelen

De grote toer in Bali zal dan ook zijn om de boel bij elkaar te houden. Letterlijk. Bersee: “We zitten tevreden in het vliegtuig naar huis als we met alle landen,

dus ook met de Verenigde Staten en de ontwikkelingslanden, hebben afgesproken dat we écht gaan onderhandelen over een opvolger van het Kyoto-protocol, zodat er over twee jaar een pakket afspraken ligt over de belangrijkste onderwerpen. Het is een ambitieuze, maar noodzakelijke doelstelling; bedenk dat de Kyoto-afspraken pas in 2008 ingaan, terwijl ze al in 1997 gemaakt zijn.”

Boutwerk

Anders dan je als buitenstaander zou kunnen denken, is de top dus geen poppenkast-voor-de-galerij, waarbij alleen nog handtekeningen gezet worden omdat alles vooraf al beklonken is in de internationale achterkamertjes. Wél is er veel voorbereidend werk gedaan in wat Samsom de “loodgietersbijeenkomsten” noemt, voor het nodige ambtelijk schroef- en boutwerk.

Zo zal de delegatie ambtenaren onder leiding van Henriëtte Bersee anderhalve week vóór alle ministers arriveren op Bali, om officieel en informeel, in wandelgangen, vergaderkamers en ontbijtzalen te overleggen en te onderhandelen. Bersee: „De ministers zijn er alleen de laatste drie dagen, maar spelen in die eindfase wel een prominente rol: als er compromissen gesloten moeten worden waarbij landen afwijken van hun “instructie”, de richtlijnen die ze hebben meegekregen, is het de politiek die daarvoor verantwoordelijkheid moet nemen.”

Gat

Op de vraag hoe groot de kans is dat de top mislukt, zegt Bersee: “Er is een toenemende bereidheid om te praten, ook bij landen als Zuid-Afrika en Brazilië, die steeds tegen de rijke landen zeiden: laten jullie eerst maar eens wat zien. Maar het zal niet makkelijk zijn om alle landen op één lijn te krijgen, want we willen geen afspraak waarbij we eerst weer een jaar moeten praten over wat we nou eigenlijk hebben afgesproken.” “Bali mág niet mislukken,” zegt Samsom. “Neem het emissiehandelstelsel, noodzakelijk voor de reductie van CO²-uitstoot. Dat is erg ingewikkeld gebleken, dus als je dat in 2012 wereldwijd wilt invoeren, heb je echt wel wat jaren nodig. Bij Europese bedrijven gaan intussen miljarden om aan emissierechten aan de ene kant en investeringen in schonere productie aan de andere. Het zou een economische verstoring van de eerste orde zijn als er in 2012 ineens een gat valt.”

Medaille

Zorgen dat elk land bereid is op zijn manier mee te werken, zodat niemand de dans ontspringt maar ook niemand zich tekort gedaan voelt, dat is dus het doel. Het tij lijkt gunstiger om de grootste tegenwerker, de VS, van mening te doen veranderen. “In een ragfijn spel met OPEC en de ontwikkelingslanden frustreren de Amerikanen al tien jaar de klimaatonderhandelingen,” meent Samsom. “Maar hun houding verandert. De publieke opinie in de VS geeft de onderhandelaars

minder ruimte om permanent dwars te liggen.” En dan is er nog Al Gore, die in Stockholm de Nobelprijs voor de Vrede krijgt uitgereikt op 10 december, vlak voordat de ministeriële conferentie begint. Samsom: “Hij vliegt natuurlijk linea recta door naar Bali, daalt daar de vliegtuigtrap af met die medaille om zijn nek en geeft een persconferentie die zijn weerga niet kent. Als het erom hangt, kan hij de boel nét de goede kant op duwen.”