



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Klimaatbeleid in Brazilië: Een onderzoek van de Stichting International Contract Research (ICR)

Groenleer, M.

Citation

Groenleer, M. (1999). Klimaatbeleid in Brazilië: Een onderzoek van de Stichting International Contract Research (ICR). *Bestuurskundige Berichten*, 14(2), 15-19.

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded
from:

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

EEK te zitten. Hij had het opgegeven. Na wat foto's hebben gemaakt van elkaar, gingen we met z'n allen après-skiën en moesten we tot 19.43 uur wachten op onze trein. We waren allemaal doodop en konden ons haast niet meer bewegen van stijfheid. Languitgen we tegen elkaar aan op de grond van de wachtkamer. Om 23.00 uur was ik weer thuis, nam een hete douche en ging met een tevreden blik slapen, toch oots en blij met wat ik bereikt had.

fijn oorspronkelijke doel was namelijk bereikt. Niet alleen leren skiën, maar ook een goede verstandhouding binnen het bestuur creëren. Vaak lees je in je literatuur dat 'een weekend survival goed is voor de spirit op de zaak'. Ik kon mij er wel iets bij voorstellen, maar was niet echt overtuigd. Nu kon ik in praktijk zien wat voor een merkwaardige uitwerking dit heeft op mensen. We gaan nu veel losser met elkaar om en ik weet nu beter wat ik aan de anderen heb. Al met al hebben we het erg leuk gehad, we hebben elkaar beter leren kennen en dat is erg belangrijk als

je zo intensief met elkaar samenwerkt. Je leert elkaanders zwakke en sterke kanten kennen en daar op in te haken. En wanneer ik weer ga skiën? Aanstaaende zondag.

Jeg tenker at jeg skal bli her (Ik denk maar dat ik hier blijf)

Ha det bra og vi ses! Hilsen,

Iris Overduin
Derdejaars studente bestuurskunde in Leiden

Bezoek ook eens mijn homepage, waar je foto's vindt van mijn verblijf hier:

<http://www.geocities.com/RainForest/Andes/8784>

Elke e-mail, van bekenden of onbekenden, is ook van harte welkom! Mijn e-mailadres is:

i_overduin@hotmail.com

advertentie

BEZOEK DE WEBSITE VAN DE B.I.L.

MET INFO OVER EXCURSIES, FOTO'S, UITTREKSELLIJSTEN,
COMMISSIE'S ENZ., ENZ. .

ADRES:

<http://welcome.to/bil>

Klimaatbeleid in Brazilië

Een onderzoek van de Stichting International Contract Research (ICR)

Martijn Groenleer

'We must frankly identify those areas in which there has been no progress, and recognize that today's challenges are even greater than those of five years ago.'

President Fernando Henrique Cardoso op de speciale sessie van de Algemene Vergadering van de VN over Milieu en Ontwikkeling in 1997

Gedurende de laatste honderd jaar is de concentratie van 'broeikasgassen' in de atmosfeer sterk gestegen als gevolg van de toename van industriële productie en landbouwactiviteiten. De accumulatie van deze gassen, voornamelijk CO₂-gassen, in de atmosfeer wordt in het algemeen beschouwd als de oorzaak van het warmer worden van de aarde, het zogenaamde 'broeikaseffect'. Hierdoor raakt de temperatuurbalans, die leven op aarde mogelijk maakt, verstoord en treedt klimaatverandering op.

United Nations Framework Convention on Climate Change

Meer dan 150 landen tekenden in 1992 het Klimaatverdrag op de *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in Rio de Janeiro, Brazilië. Het doel van het Klimaatverdrag is klimaatverandering tegen te gaan en het klimaatsysteem te beschermen voor huidige en toekomstige generaties. Het Klimaatverdrag, de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), vormt het eerste bindende instrument dat direct van toepassing is op klimaatverandering met als doel het broeikaseffect te stabiliseren. Om dit doel te bereiken werd er in het verdrag een aantal richtlijnen vastgelegd. De uitvoering van deze richtlijnen zal periodiek worden gecontroleerd op naleving van het doel van het verdrag, de resultaten van nieuw wetenschappelijk onderzoek en de effectiviteit van nationale klimaatprogramma's.

Als gastheer van de UNCED, was Brazilië het eerste land dat het Klimaatverdrag tekende. Dit gebeurde op 4 juni 1992. Brazilië wordt daarom dikwijls geassocieerd met dit Klimaatverdrag. De ratificatie van het Klimaatverdrag volgde op 28 februari 1994 en ver-

volgens trad het op 29 mei 1994 in werking. De vraag is op welke wijze Brazilië invulling geeft aan het nationale klimaatbeleid voortvloeiend uit internationale afspraken in het kader van de UNFCCC, welke actoren hierbij betrokken zijn en wat hun rol is. Deze vraag is interessant omdat de problematiek van klimaatverandering in Brazilië een ander karakter heeft dan in Nederland, voortvloeiend uit het feit dat Brazilië nog volop in economische ontwikkeling is.

Gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden

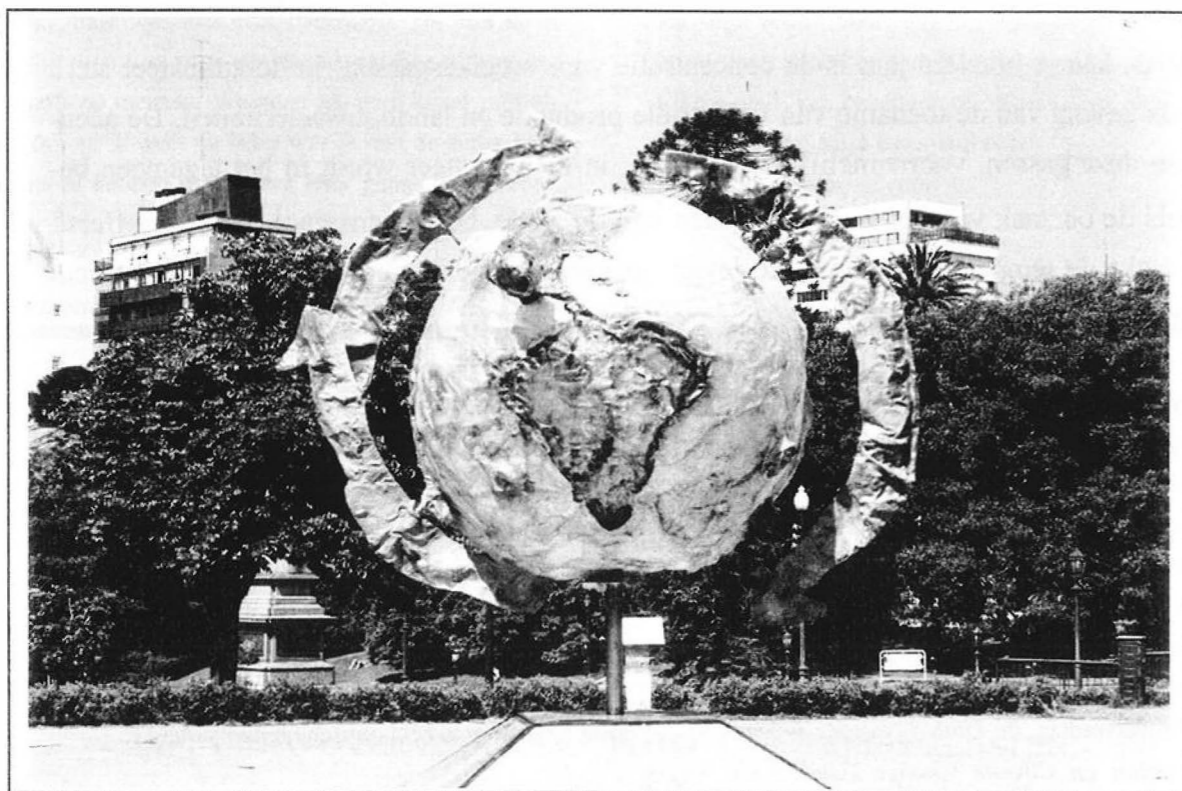
Reeds ontwikkelde landen erkennen de verantwoordelijkheid die zij dragen ten opzichte van ontwikkelingslanden, door het grotere aandeel dat zij leveren aan de mondiale achteruitgang van het milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken. Staten hebben dus gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden (Beginsel 7 van de Verklaring van Rio de Janeiro).

In Kyoto in 1997 op de derde *Conference of the Parties* (COP), het hoogste orgaan van de Conventie dat toezicht houdt op de uitvoering van de afspraken

gemaakt zijn, werden daarom alleen reductiedoelstellingen voor de industrielanden vastgelegd. De Conventie erkent hiermee het recht van ontwikkelingslanden zoals Brazilië op economische ontwikkeling. Het grootste probleem van de Conventie is de verdeling van de last. De landen moeten overeenstemming bereiken over hoe de last, volgend uit de verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van het klimaatveranderingsprobleem, rechtvaardig verdeeld moet worden. De industrielanden proberen de last later te verdelen over alle landen. Een Braziliaanse diplomaat zei hier het volgende over: 'De industrielanden hebben lekker gegeten, nodigen hierna de

voor het opstellen van de *National Communication* in Brazilië. CETESB, het milieucontrole orgaan van de staat São Paulo, draagt bijvoorbeeld zorg voor het management van afvalverwerking. Dit omdat de staat São Paulo de grootste problemen en daardoor de meeste ervaring heeft met afvalverwerking. CETESB heeft technologieën ontwikkeld die niet alleen voor de staat São Paulo, maar ook voor andere Braziliaanse staten bruikbaar kunnen zijn.

Op deze manier zijn de belangrijkste experts en instituties met de meeste kennis over specifieke sectoren ingeschakeld bij het opstellen van de *National Communication*. Voor elke sector bestaat een speci-



ontwikkelingslanden uit om koffie met hen te drinken en willen vervolgens de hele rekening met hen delen.'

National Communication

Als ontwikkelingsland is de eerste verplichting van Brazilië in het kader van de Conventie (Artikel 12) het opstellen van een *National Communication*. Hiervoor heeft Brazilië een team samengesteld bestaande uit experts van verschillende organisaties, waaronder ministeries, semi-overheidsinstellingen, private ondernemingen, universiteiten en onderzoeksinstituten, onder de coördinatie van het Ministerie van Wetenschap en Technologie. Dit team is verantwoordelijk

voor de specifieke benadering. Voordeel van deze multidisciplinaire aanpak is dat de experts uit verschillende sectoren komen en daardoor verschillende achtergronden hebben. Nadeel is dat ze zich in het algemeen niet bezig hebben gehouden met klimaatverandering en het in kaart brengen van emissies.

De *National Communication* zal bestaan uit twee delen. Het eerste deel is de *National Inventory*, waarin een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste broeikasgassen die worden uitgestoten door met name de energie sector, de industrie, de bosbouw, de landbouw, afvalverwerking en door het gebruik van grond. De *National Inventory* zal grotendeels worden

uitgevoerd volgens de methodologie van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), met weglating en toevoeging van bepaalde onderwerpen die voor Brazilië niet of juist wel van belang zijn. Het IPCC werd in 1988 opgericht om wetenschappelijke, technische en sociaal-economische informatie te verschaffen op het gebied van klimaatverandering. In het tweede deel van de *National Communication* wordt een algemene beschrijving gegeven van de stappen die Brazilië onderneemt of heeft ondernomen om invulling te geven aan de internationale afspraken in het kader van de Conventie.

Betrokken actoren

Het aantal actoren dat betrokken is bij het opstellen van de *National Communication* is beperkt. Slechts een kleine groep van deskundigen bepaalt in feite het Braziliaanse beleid. Zij nemen of beïnvloeden beslissingen op basis van hun kennis en expertise.

Belangrijkste actor is het Ministerie van Wetenschap en Technologie. Dit ministerie is al vanaf het begin verantwoordelijk voor de coördinatie van klimaatbeleid in Brazilië. Reden hiervoor is dat dit ministerie neutraal zou zijn en geen sectorale belangen zou hebben. Daarnaast spelen de wetenschappelijke en technische aspecten van het klimaatveranderingsprobleem op dit moment nog een belangrijke rol bij de formulering van beleid. Men zou verwachten dat het Ministerie van Milieu de belangrijkste actor is, daar het klimaatveranderingprobleem in de meeste landen onder het Ministerie van Milieu valt. Vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties (NGO's) in Brazilië beschouwen het feit dat dit niet het geval is als een weerspiegeling van de lage prioriteit die de Braziliaanse overheid aan het klimaatveranderingsprobleem geeft.

Na het Ministerie van Wetenschap en Technologie is het Ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste actor. Dit ministerie is verantwoordelijk voor de politieke kant van het klimaatveranderingsprobleem. De rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is het vertegenwoordigen van Brazilië op internationale conferenties, zoals de *Conferences of the Parties* in Kyoto en Buenos Aires. Vervolgens zijn er het Ministerie van Milieu, dat verantwoordelijk is voor bos-

bouw, het Ministerie van Mijnbouw en Energie, dat verantwoordelijk is voor energiebeleid, en het Ministerie van Landbouw, dat verantwoordelijk is voor het gebruik van land.

Niet alleen overheid, maar ook semi-overheden als het Braziliaanse Instituut voor het Milieu en Herneembare Natuurlijke Bronnen (IBAMA) en het milieucontrole orgaan van de staat São Paulo (CETESB) spelen een belangrijke rol bij de formulering en uitvoering van overheidsbeleid.

NGO's proberen daarnaast hun invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Een vertegenwoordiger van de Braziliaanse NGO's maakte tijdens COP4 in Buenos Aires zelfs deel uit van de Braziliaanse delegatie. Ook internationale NGO's, waaronder Greenpeace, zijn in Brazilië actief op het gebied van klimaatverandering. Tijdens de Conferentie van Rio de Janeiro in 1992 waren er echter aanzienlijk meer NGO's actief op dit gebied. De belangstelling voor het probleem is daarna geleidelijk teruggelopen. Pas in 1998 leek de belangstelling voor het klimaatveranderingsprobleem weer toe te nemen onder NGO's. Op een workshop in de Braziliaanse hoofdstad Brasilia voorafgaand aan COP4 in Buenos Aires formuleerde een groot aantal Braziliaanse NGO's een gezamenlijk standpunt wat betreft de aanpak van het klimaatveranderingsprobleem.

Veel invloed wordt ook uitgeoefend door de academische wereld. Wetenschappers van met name de universiteiten van São Paulo en Rio de Janeiro verrichten onderzoek voor of geven advies aan de overheid. Daar het klimaatveranderingsprobleem nog een overwegend technisch probleem is, is de overheid in grote mate afhankelijk van wetenschappers met de benodigde technische kennis.

Tot slot kan de private sector worden genoemd. Tot Kyoto interesseerden ondernemingen zich nauwelijks voor het klimaatveranderingprobleem. Toen op COP3 echter afspraken werden gemaakt over het verhandelen van emissierechten, nam de interesse van ondernemingen snel toe. Zij kunnen in de toekomst wellicht geld verdienen met projecten in het kader van de mondiale reductie van emissies.

De invloed van de private sector, maar ook van NGO's en semi-overheidsinstellingen moet niet over-

schat worden. Het uiteindelijke klimaatbeleid wordt in feite gemaakt door een kleine groep deskundigen binnen de overheid en de wetenschap.

Problemen

Brazilië heeft tot uiterlijk 5 augustus 1999 de tijd om de *National Communication* bij het secretariaat van de UNFCCC in te leveren, dan is namelijk de termijn van drie jaar verstreken nadat Brazilië financiële steun heeft ontvangen voor het verrichten van de *National Inventory*. Het ziet er naar uit dat Brazilië de *National Communication* niet voor deze datum zal hebben opgesteld. Dit terwijl Nederland reeds een tweede heeft opgesteld. Het opstellen van de *National Communication* levert voor Brazilië een groot aantal problemen op. Hiervoor zijn verschillende redenen.

In het algemeen is de Braziliaanse bevolking zich niet bewust van het klimaatveranderingsprobleem en de Conventie. Dit komt voornamelijk doordat het probleem een erg gecompliceerd en technisch probleem is. De Braziliaanse overheid heeft hier geprobeerd verandering in te brengen door het maken van een internetsite met informatie over het klimaatveranderingsprobleem en de manier waarop Brazilië hier mee omgaat. Het klimaatveranderingsprobleem heeft, in tegenstelling tot sociale en economische problemen, zoals bestrijding van de armoede en verbetering van de gezondheidszorg, echter geen prioriteit in een ontwikkelingsland als Brazilië. Dit blijkt wel uit de Braziliaanse begroting waarin geen budget is voor het opstellen van de *National Communication*.

Veel landen, waaronder Brazilië, hebben te maken met specifieke condities, waardoor de methodologie, zoals die is vastgesteld door het IPCC om de emissie van broeikasgassen te meten, voor sommige delen van de *National Inventory* niet bruikbaar is. Bijvoorbeeld het geval van de branden in de Braziliaanse savanne waardoor CO₂ wordt geëmitteerd. Het is moeilijk om vast te stellen in hoeverre deze branden natuurlijk zijn en in hoeverre ze het gevolg zijn van menselijk handelen. De enorme omvang van Brazilië zorgt eveneens voor problemen. Het in kaart brengen met behulp van satellieten is een mogelijkheid, maar hier zijn hoge kosten aan verbonden. In het geval van het Amazonegebied is hiervan gebruik gemaakt.

Van belang is tot slot dat Brazilië niet veel emissies uitstoot. Zestig procent van de energiematrix bestaat namelijk uit hergebruikte bronnen en meer dan 95 procent van de Braziliaanse elektriciteit wordt gegenereerd door hydro-elektriciteit centrales. De prioriteit die aan het vormen van klimaatbeleid wordt gegeven en het opstellen van de *National Communication* is daardoor laag.

Het Braziliaanse klimaatbeleid

De vraag is of er sprake is van een Braziliaanse klimaatbeleid. Brazilië heeft een schone energiematrix en heeft verschillende programma's gericht op het besparen van energie en het stimuleren van schone energie, zoals PROALCOOL en PROCEL. Deze programma's zijn niet in de eerste plaats gericht op het terugdringen van emissies in het kader van het klimaatveranderingsprobleem, maar veel meer op kostenbesparing voor de private sector. Dit geldt ook voor de ontbossingsproblematiek. Ontbossing wordt middels programma's als het *Pilot Programme* van de G7 geprobeerd tegen te gaan. Echter, vooral om de biodiversiteit van het Amazonegebied te behouden. Zowel binnen het energiebeleid als het milieubeleid wordt wel getracht CO₂ en andere emissies terug te dringen. Ook bij het gebruik van land, afvalverwerking en landbouw wordt het klimaatveranderingsprobleem steeds meer in ogenschouw genomen. Er is in Brazilië echter (nog) geen sprake van een specifiek beleid gericht op de aanpak van het klimaatveranderingsprobleem.

Toch behoort Brazilië wel tot de grootste producenten van de wereld in sectoren die betrokken zijn bij het emitteren van broeikasgassen en vooral de emissies die ontstaan door de ontbossing van het Amazonegebied dragen voor een belangrijk deel bij aan de totale emissie van broeikasgassen. Ontwikkelingslanden als Brazilië zijn echter niet bereid mee te werken aan het terugdringen van de mondiale emissies ten koste van hun economische ontwikkeling, als de industrielanden hun verplichtingen niet nakomen en hun emissies niet reduceren, zoals op dit moment het geval is. Pas wanneer de industrielanden de leiding nemen in de mondiale reductie van broeikasgassen, zal Brazilië bereid zijn nationaal klimaatbeleid te vormen

en te implementeren.

Martijn Groenleer is student bestuurskunde in Leiden en ICR-onderzoeker naar het klimaatbeleid in Brazilië in opdracht van het Ministerie van VROM, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse Ambassade in Brazilië

Geraadpleegde literatuur

- Gupta, Y., *The climate change convention and developing countries: from conflict to consensus?*, Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 1997

Toetreding Turkije

Ruben Schellingerhout

Er is de laatste tijd weer veel, negatief bericht over Turkije. Begrip voor de acties van Turkije ontbreekt veelal. Voor de meeste mensen is Turkije nog steeds een gesloten boek. Men is niet zo goed op de hoogte van de geschiedenis van het land en de problemen die er spelen. Men wordt hierdoor steeds weer verrast door ontwikkelingen in de relatie met Turkije. Zo speelt de toetreding van Turkije tot de Europese Unie al sinds de jaren zestig en vormt het nog steeds een probleem.

De relatie tussen Turkije en West-Europa wordt gekenmerkt door dubbelzinnigheid. Enkele recente problemen waarin deze dubbelzinnigheid tot uitdrukking kwam zijn de toetreding van Turkije tot de EU en de arrestatie van PKK-leider Ocalan. Vorig jaar stond het probleem van de toetreding van Turkije tot de Europese Unie weer bovenaan de agenda. Enerzijds ziet de EU Turkije als belangrijke factor in de Midden-Oostenpolitiek waarin zij een stabiliserende en controlerende rol kan spelen. Op grond van deze overweging zou de toetreding van Turkije tot de EU zeer wenselijk zijn. Door Turkije lid te maken van de EU zou men haar immers steviger in Europa verankeren en zo als Europa/EU ook vaste(re) voet krijgen in het Midden-Oosten. Op dit moment is Turkije al lid van

- Kolk, A., *Forests in International Environmental Politics. International Organisations, NGO's and the Brazilian Amazon*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1996
- Ministry of Science and Technology, internet, <http://www.mct.gov.br/gabin/cpmg/climate/programa/ingl/homeclim.html>, geraadpleegd: januari 1999
- United Nations Framework Convention on Climate Change, internet, <http://www.unfccc.de>, geraadpleegd: september 1998

de NAVO en de Raad van Europa en in 1963 heeft ze al een associatieverdrag gesloten met de EU. In 1996 is er bovendien een douane-unie gesloten met de EU.

Anderzijds wordt het als probleem gezien dat Turkije bepaalde mensenrechten niet respecteert die binnen Europa algemeen aanvaard zijn. Bovendien ervaren sommige mensen het als problematisch dat Turkse cultuur op punten sterk van de Europese (christelijke) cultuur afwijkt. Dit wordt als een barriere gezien voor de toetreding van Turkije. Een ander punt wat onlangs speelde was de arrestatie van Abdullah Ocalan. Zijn arrestatie zorgde ervoor dat de strijd om autonomie van "de" Koerden weer even hoog op de agenda stond of in ieder geval volop in de belangstelling