



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Baat het niet dan schaadt het wel: transparantie in multilateraal klimaatbeleid

Deursen, M. van.

Citation

Deursen, M. van. (2022). Baat het niet dan schaadt het wel: transparantie in multilateraal klimaatbeleid. *Bestuurskundige Berichten*, 37(1), 25-28.

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).



Baat het niet dan schaadt het wel: transparantie in multilateraal klimaatbeleid

Max van Deursen

In November 2021 nam ik deel aan de klimaatop in Glasgow als academisch correspondent. Gedurende twee weken volgde ik in raamloze zalen de onderhandelingen over het transparantiemechanisme van het klimaatakkoord van Parijs. Transparantie is centraal in multilateraal klimaatbeleid: het wordt gezien als de enige 'stok achter de deur' en hoe informatie gepresenteerd wordt kan een land in een goed of kwaad licht zetten. Ondertussen was de klimaatop ondervonden aan de grillen van corona(maatregelen): De onderhandelaar van Saudi Arabië was ontsteld dat er maar twee delegatieleden per land in de zaal mochten zijn, terwijl de Europese Unie eropwees dat een collega die in quarantaine zat problemen had om de sessie op het online platform te volgen. Ondanks deze uitdagingen slaagden onderhandelaren erin omtotcompromissente komen: tijdens de plenaire afsluiting in Glasgow werden - nazes jaar onderhandelen - gedetailleerde regels over het transparantie aangenomen. Maar zullen de nieuwe transparantieregels leiden tot beter multilateraal klimaatbeleid?

In 1946 schreef Jorge Luis Borges een verhaal over een rijk waarin gestreefd werd naar een zo gedetailleerd mogelijke kaart.¹ Uiteindelijk maakten cartografen een kaart die precies even groot was als het rijk zelf. Het waren volgende generaties die inzagen dat deze kaart volkomen nutteloos was. De moraal van dit verhaal getiteld 'on the exactitude in science' is simpel: meer informatie is niet altijd beter, de crux zit in het effectief samenvatten en representeren. In dit artikel betoog ik dat deze les ook van toepassing is op transparantie in multilateraal klimaatbeleid.

Transparantie wordt vaak gevisualiseerd als het schoonvegen van een raam. Toch is dit geen passende metafoor voor transparantie in de studie van internationaal beleid. Zoals Aarti Gupta beargumenteert, draait transparantie om 'het zichtbaar maken' van wat landen doen, waarbij transparantiemaatregelen een licht laten schijnen op sommige maar niet andere zaken.² Deze notie van transparantie nodigt uit tot een analyse van wat zichtbaar gemaakt moet worden en door wie. Afhankelijk van het antwoord op deze vragen kan transparantie waardevol, nutteloos, of zelfs een afleiding zijn.

Transparantie onder het Parijs Akkoord

Het Klimaatakkoord van Parijs bevat een complex raamwerk van rapporteerregels. Alle landen moeten landelijke emissies rapporteren, evenals voortgang van CO₂-reductie maatregelen.³ Voor ontwikkelde landen is het tevens verplicht om te rapporteren over het leveren van klimaatfinanciering. Gerapporteerde informatie wordt vervolgens geëvalueerd door een team van experts. Het rapporteren van landelijke emissies vormt de kern van het transparantie systeem.



Figure 1. Een 'huddle' ontstaat op de laatste dag van de onderhandelingen in Glasgow. Foto: Kiara Worth



Vanuit het perspectief van klimaatverandering gezien, zijn niet alle landen even belangrijk

Ontwikkelde landen moeten al langer jaarlijks zo'n overzicht rapporteren en vrijwel alle ontwikkelde landen doen dit ook netjes. Voor ontwikkelingslanden was er tot heden geen verplichting deze documenten aan te leveren.

Het Parijs Akkoord trekt vanaf 2024 de regels gelijk voor ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Hoewel de politieke motivatie vooral te maken lijkt te hebben met de wens vanuit de Verenigde Staten en Europa om meer druk te zetten op China en India, zijn in de praktijk alle landen in het rapporteermechanisme beland.

Te veel informatie

Maar is het nodig om evenveel informatie van alle landen te vragen? Vanuit het perspectief van klimaatverandering gezien, zijn niet alle landen even belangrijk. China, de Verenigde Staten en de Europese Unie samen stoten zestien keer meer uit dan de 100 landen met de laagste uitstoot.⁴ De top tien vervuilendste landen zijn tezamen goed voor meer dan twee-derde van globale emissies, en de onderste 100 slechts voor 3.6%.⁵ In het bijzonder is het de vraag of het nuttig en gepast is om ontwikkelingslanden met kleine per capita emissies en weinig middelen op te zadelen met gedetailleerde rapporteer regels. Ontwikkelingslanden hebben vaak kleine departementen voor klimaat, en er is een risico dat het gelimiteerde aantal medewerkers meer bezig is met rapporteren dan met het implementeren van klimaatacties. Bedoeld of onbedoeld ligt de focus nu op het ontwikkelen van capaciteiten in alle ontwikkelingslanden om aan rapporteer regels te voldoen.⁶

De precisie waarmee emissies gerapporteerd moeten worden brengt een ander probleem met zich mee, namelijk 'verdrinken' in transparantie.⁷ Emissierapporten zijn complex en bevatten ingewikkelde Exceltabellen. Het is de vraag wie al deze informatie gaat consumeren. Een studie berekende dat technische evaluatie van emissierapporten jaarlijks 4000 werkdagen van externe experts en het UNFCCC secretariaat kost.⁸ En dit was voordat rapporteren verplicht werd voor alle landen. Om evaluatie van rapporten van alle landen behapbaar te houden, worden evaluatieregels vanaf 2024 zwakker.⁹

Onbetrouwbare informatie

Het evaluatieproces van gerapporteerde informatie onder het Parijs Akkoord heeft geen tanden. Onder een eerder klimaatakkoord, het Kyoto Protocol, hadden evaluatieteams macht om aanpassingen te maken in het geval data niet correct werd bevonden. In het nieuwe systeem onder het Parijs Akkoord is deze procedure weggefallen. Een studie van de Huffington Post liet zien waar zwakke evaluatie toe kan leiden: Maleisië overschatte opname van CO₂ door haar bossen en kon daarmee 73% van de emissies wegstrepen.¹⁰ Maar emissierapporten hebben in ieder geval duidelijke richtlijnen, iets wat amper geldt over het rapporteren van klimaatfinanciering. Ontwikkelde landen hebben in 2009 beloofd- en later meermaals bevestigd- dat ontwikkelingslanden vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard aan klimaatfinanciering zullen ontvangen. Dit doel is niet behaald, zoals 'with deep regret' werd vastgesteld op de klimaatop in Glasgow. Maar hoeveel financiering er dan wel is geleverd is omstreden.

Al in 2015 liepen schattingen sterk uiteen: de OESO zette het nummer toen op 62 miljard terwijl een studie van het ministerie van India uitkwam op 2 miljard.^{11 12} Ook in 2020 waren er sterk uiteenlopende schattingen, waarbij een rapport van Oxfam uitkwam op een derde van het OECD.¹³

Het probleem is dat ieder land zelf mag definiëren wat klimaatfinanciering is. Deze vrijheid werd wederom hard bevochten tijdens de klimaatop in Glasgow, waar de Europese Unie en de Verenigde Staten standvastig de vraag vanuit India en andere ontwikkelingslanden voor een gezamenlijke definitie van tafel veegde.¹⁴ Zonder deze definitie blijft klimaatfinanciering zo helder is als een 'modderpoel'.¹⁵



Figure 2. Vreugdevolle blikken na de adoptie van de Glasgow Climate Pact. Foto: Kiara Worth



*Zonder definitie blijft
klimaatfinanciering zo helder is als een
'modderpoel'.*

Missende informatie

Ook op andere vlakken schiet het transparantiemechanisme tekort. Zo zijn landen niet verplicht om informatie te verschaffen over subsidies voor fossiele brandstoffen. Volgens het IMF telden subsidies voor fossiele brandstoffen op tot 5.9 biljoen in 2020 (11 miljoen per minuut).¹⁶ In Glasgow hebben landen voor het eerst afgesproken om deze subsidies te verminderen. Maar er is geen verplichting in het transparantie mechanisme om te rapporteren over fossiele subsidies.

De VN heeft zich ook geschuwd van historische emissies.¹⁷ Ontwikkelde landen beargumenteren dat het slechts recent bekend is dat verbranden van fossiele brandstoffen zou leiden tot gevaarlijke klimaatverandering en dat er dus geen schuld of verantwoordelijkheid kan zijn voor historische emissies. Ontwikkelingslanden benadrukken dat de vervuiler verantwoordelijk is, en dat het resterende koolstofbudget beschikbaar moet zijn voor landen met historisch gezien lage uitstoot.

Transparantie als afleiding

Terwijl er steeds meer gerapporteerd wordt, blijft een inhoudelijke discussie over wat deze informatie betekent uit. Een van de grootste vraagstukken in internationaal klimaatbeleid is wie wanneer hoeveel CO₂-reductie moet realiseren. Doch is er geen multilateraal proces onder het Parijs akkoord om te bespreken of individuele landen voldoende actie hebben ondernomen. Het collectieve doel is duidelijk: streven naar het beperken van opwarming van de aarde tot 1.5 graad. Om een 50% kans te hebben om dit doel te behalen is een 45% reductie in globale CO₂ uitstoot in 2030 ten opzichte van 2010 nodig.¹⁸ Huidige doelen tellen echter op tot een stijging van 13.7% in 2030.¹⁹ Meer discussie is nodig over

of emissiereductiemaatregelen van individuele landen voldoende zijn. In andere woorden, transparantie moet niet het eindstation zijn maar het begin.

Transparantie kan een bijzonder krachtig middel zijn om landen ter verantwoording te houden en verandering te bewerkstelligen, maar alleen als het helpt om een licht te schijnen op de meest omstreden onderwerpen. Het transparantie mechanisme onder het Parijs Akkoord laat hierbij steken vallen. Het gedetailleerd rapporteren over emissies door alle landen leidt af van het zichtbaar maken van cruciale acties van de grootste vervuilers. Tegelijkertijd vallen belangrijke onderwerpen zoals subsidies voor fossiele brandstoffen geheel buiten het transparantieraamwerk. Klimaatfinanciering is wel ondervonden aan regels over transparantie, maar deze regels zijn zo losjes opgezet dat de gerapporteerde data onbruikbaar is. Samenvattend: de transparantie 'kaart' van multilateraal klimaatbeleid slaagt er niet in de meest pertinente problemen te duiden, sterker nog, de kruistocht naar meer gedetailleerde informatie van meer en meer landen kan een afleiding zijn in het duiden en bespreken van acties van de grootste vervuilers.



Figure 3. Transparantie-onderhandelaars vieren de adoptie van nieuwe transparantieregels na vele nachtelijke onderhandelingsessies in Glasgow. Foto: Kiara Worth



Eindnoten en bronnen

- [1] Borges, J. L. (1998). On exactitude in science. p. 325, In, Jorge Luis Borges, *Collected Fictions* (Vertaling Hurley, H.) Penguin Books.
- [2] Gupta, A. (2008). Transparency under scrutiny: Information disclosure in global environmental governance. *Global Environmental Politics*, 8(2), 1–7.
- [3] Het rapporteren van deze data wordt voor alle landen verplicht vanaf 2024, met een uitzondering voor de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten: voor hen is het rapporteren aangemoedigd.
- [4] World Resources Institute (2021). *Climate Watch Historical GHG Emissions*. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>.
- [5] Ibid.
- [6] Voor een uitgebreidere discussie over de politieke implicaties van de focus op het ontwikkelen van rapporteercapaciteiten in ontwikkelingslanden zie: Konrad, S., van Deursen, M., & Gupta, A. (2021). Capacity building for climate transparency: neutral 'means of implementation' or generating political effects? *Climate Policy*.
- [7] Gupta, A. (2010). Transparency as Contested Political Terrain: Who Knows What about the Global GMO Trade and Why does it Matter? *Global Environmental Politics*, 10(3)
- [8] Pulles, T. (2017). Did the UNFCCC review process improve the national GHG inventory submissions? *Carbon Management*, 8(1), 19–31.
- [9] Mayer, B. (2019). Transparency under the Paris rulebook: Is the transparency framework truly enhanced? *Climate Law*, 9(1–2), 40–64.
- [10] Mooney, C., Eilperin, J., Butler, D., Muyskens, J., Narayanswamy, A. and Ahmed, N. (2021). Countries' climate pledges built on flawed data, Post investigation finds. New York: Huffington Post. Available online at: [https://www.washingtonpost.com/climate-](https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2021/greenhouse-gas-emissions-pledges-data/)

- [environment/interactive/2021/greenhouse-gas-emissions-pledges-data/](https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2021/greenhouse-gas-emissions-pledges-data/).
- [11] OECD (2015). *Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion Goal: A Report by the OECD in Collaboration with Climate Policy Initiative, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*. Paris: OECD Publishing.
- [12] Ministry of Finance, Government of India (2015). *Climate Change Finance, Analysis of a Recent OECD Report: Some Credible Facts Needed*. Available online at: <https://archive.pib.gov.in/documents/rlink/2015/nov/p2015112901.pdf>.
- [13] Oxfam (2020). *Climate Finance Shadow Report*. Available online at: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream>
- [14] Observatie klimaatonderhandelingen tijdens de klimaatop in Glasgow, November 2021.
- [15] Weikmans, R., & Roberts, J. T. (2019). The international climate finance accounting muddle: is there hope on the horizon? *Climate and Development*, 11(2), 97–111.
- [16] International Monetary Fund (2021). *Still Not Getting Energy Prices Right: A Global and Country Update of Fossil Fuel Subsidies*.
- [17] Historische emissies betreffen cumulatieve emissies sinds de start van de industriële revolutie.
- [18] IPCC (2021). *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
- [19] UNFCCC (2021). *COP26: Update to the NDC Synthesis Report*. Bonn: UNFCCC. Available online at: <https://unfccc.int/news/cop26-update-to-the-ndc-synthesis-report>

Max van Deursen is promovendus aan Wageningen University & Research waar hij onderzoek doet naar internationaal klimaatbeleid. Max is een kernlid van het internationale onderzoeksproject TRANSGOV (trans-gov.org) gericht op de studie van (politieke) implicaties van transparantie in multilateraal klimaatbeleid. Eerdere werken van Max zijn gepubliceerd in *Climate Policy Journal* en gepresenteerd op de jaarlijkse *International Studies Association* conferentie. Max behaalde zijn bachelordiploma bij het *Leiden University College in Den Haag* en een master in *Klimaatstudies* aan de *Universiteit Wageningen*. Van 2015 – 2017 was hij de *Nederlandse Jongerenvertegenwoordiger Duurzame Ontwikkeling naar de Verenigde Naties*. Max nam deel aan drie klimaatoppen, waaronder de cruciale toppen van 2015 in Parijs en 2021 in Glasgow.



Max van Deursen