



# Universiteit Utrecht

---

## **Klimaatverandering en klimaatveranderingsmaatregelen: kiezen tussen twee kwaden?**

*Een evaluatie van REDD en CDM door de capabilities approach*

Auteur: Bianca Ruizendaal  
Studie: Academische Master Wijsbegeerte  
Eerste beoordelaar en begeleider: dr. Jos Philips  
Tweede beoordelaar: dr. Maarten van Houte

Universiteit Utrecht  
Juli, 2012

## INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1: INLEIDING .....	4
HOOFDSTUK 2: REDD+ EN CDM ALS MAATREGELEN TEGEN KLIMAATVERANDERING.....	9
2.1 Collectieve actie ter bestrijding van klimaatverandering.....	10
2.1.1 Kyoto Protocol en CDM .....	10
Additionality .....	11
Consultatie.....	12
2.1.2 REDD+ .....	13
2.2 Voor- en nadelen REDD en CDM .....	14
2.2.1 Voor- en nadelen CDM .....	15
Voordelen .....	15
Nadelen .....	15
2.2.2 Voor- en nadelen REDD .....	18
Voordelen .....	18
Nadelen .....	19
HOOFDSTUK 3. DE CAPABILITIES APPROACH VOOR RECHTVAARDIGHEID EN MENSELIJK WELZIJN .....	23
3.1 Rechtvaardigheidstheorieën .....	24
BBP.....	24
Utilisme.....	25
Resourced-based .....	26
3.2 Capabilities .....	28
3.3 De <i>capabilities approach</i> en mensenrechten.....	31
HOOFDSTUK VIER: EVALUATIE VAN REDD EN CDM .....	33
4.1 Evaluatie REDD huidige generaties .....	34
Voordelen .....	35
Nadelen .....	37
4.2 Evaluatie CDM huidige generaties .....	42
Voordelen .....	42
Nadelen .....	43
4.3 Evaluatie REDD en CDM toekomstige generaties .....	44
Voordelen .....	45
Nadelen .....	47

4.4 Hoe 'diep' zitten de gebreken van REDD en CDM? .....	49
Defecten CDM .....	49
Defecten REDD .....	53
HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE .....	57
BIBLIOGRAFIE .....	62
BIJLAGE 1 .....	66

## HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Klimaatverandering is een belangrijke en blijvende verandering van het gemiddelde weertype of klimaat. Het veroorzaakt sociale, economische en milieuproblemen, zoals bodemerosie, het 'kwijtraken' van lage gebieden en eilanden door een stijging van de zeespiegel, vermindering van zoetwaterreservoirs, een toename in (infectie)ziekten, vermindering van vruchtbare landbouwgrond en een afname van de biodiversiteit. Zo goed als de gehele stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde die is waargenomen sinds halverwege de 20<sup>ste</sup> eeuw is veroorzaakt door een toename van antropogene<sup>1</sup> broeikasgasuitstoot (IPCC 2007). Dit broeikaseffect veroorzaakt veranderingen in het klimaat en het is tegenwoordig algemeen geaccepteerd dat de mens een grote rol speelt in het veroorzaken van klimaatverandering<sup>2</sup>. Veel systemen zijn verbonden met het klimaat en daarom heeft klimaatverandering ook effect op hoe mensen, dieren en planten leven, op de beschikbaarheid van voedsel en water en op de gezondheid van mensen doordat bijvoorbeeld vectorziekten zich beter kunnen verspreiden. Klimaatverandering treft met name mensen die al kwetsbaar zijn en wonen in ontwikkelingslanden. Kwetsbare groepen zijn onder andere inheemse volken, vrouwen, kinderen en armen. Mensen die dus weinig tot niets hebben bijgedragen aan klimaatverandering worden het hardst getroffen en kunnen zich er het slechts tegen weren.

De gevolgen van klimaatverandering kunnen zo ernstig zijn dat de meest basale mensenrechten van met name deze kwetsbare groep mensen onder druk komen te staan, hierbij kan gedacht worden aan het recht op leven, gezondheid, adequaat voedsel, water en onderdak. Daarom zijn er sinds de oprichting van de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) verschillende maatregelen getroffen om klimaatverandering aan te pakken. De twee maatregelen die momenteel de meeste discussie losmaken zijn het *Clean Development Mechanism* (CDM) van het Kyoto Protocol en *Reducing emissions from deforestation and degradation and enhancement of carbon stocks* (REDD+). REDD is gericht op het mitigeren van klimaatverandering door het vergroten en behouden van *carbon sinks*, zoals bossen. Het doet dit door positieve prikkels te geven die bosbehoud aantrekkelijker maken dan ontbossing. CDM moet zowel

---

<sup>1</sup> Door mensen veroorzaakt.

<sup>2</sup> Wanneer in deze thesis gesproken wordt over klimaatverandering, zal daarmee altijd antropogene klimaatverandering bedoeld worden, tenzij anders aangegeven.

klimaatverandering mitigeren als menselijke systemen weerbaarder maken. Beide mechanismen hebben in theorie grote potentie om de gevolgen van klimaatverandering te temperen en mensen hier weerbaarder tegen te maken. REDD zou op korte termijn veel kunnen betekenen in het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen door bossen te behouden en te vergroten die kunnen fungeren als *carbon sinks*. CDM zou positieve prikkels geven aan ontwikkelde landen om bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden en er tegelijkertijd voor zorgen dat ontwikkelde landen zelf hun CO<sub>2</sub> doelstellingen onder het Kyoto Protocol kunnen halen. Daarnaast zouden REDD en CDM ook een aantal positieve neveneffecten hebben op het gebied van milieu, samenleving en economie.

In de praktijk zijn er echter twee grote punten van kritiek op deze mechanismen. Ten eerste is het twijfelachtig of beide mechanismen inderdaad klimaatverandering mitigeren en niet alleen gebruikt worden om geld te verdienen en als *loophole* om onder CO<sub>2</sub> doelstellingen uit te komen. Als klimaatverandering niet wordt gemitigeerd en het adaptieve vermogen van kwetsbare groepen mensen of landen niet wordt vergroot zullen vooral toekomstige generaties de gevolgen voelen. Ten tweede brengen beide mechanismen op zichzelf ook nadelen mee voor kwetsbare groepen mensen die nu leven, door de impact van CDM en REDD projecten op deze mensen en op hun leefomgeving.

We hebben dus de noodzaak om klimaatverandering te mitigeren en het adaptieve vermogen van menselijke en natuurlijke systemen te vergroten. Daarom zijn er twee belangrijke mechanismen opgezet: REDD en CDM. Het zijn niet enige mechanismen om klimaatverandering tegen te gaan, maar wel de meest innovatieve. Ze zouden én kostenefficiënt zijn én klimaatverandering mitigeren. Naast mitigatie kunnen deze mechanismen ook een aantal positieve neveneffecten hebben, maar uit de praktijk dat zij significante nadelen met zich meebrengen voor kwetsbare groepen mensen. Een evaluatie van de voor- en nadelen van REDD en CDM voor huidige en toekomstige generaties mensen kan meer inzicht geven in de wenselijkheid om verder te gaan met deze klimaatveranderingsmechanismen. Wanneer we deze mechanismen evalueren, dan willen we vooral weten of ze rechtvaardig zijn: of sommige van de betrokken partijen niet ten onrechte bevoordeeld of benadeeld worden. We willen dus ook weten waar huidige generaties en toekomstige generaties recht op hebben. Waar kunnen zij in het kader van rechtvaardigheid aanspraak op maken?

Er zijn verschillende rechtvaardigheidstheorieën die articuleren waar mensen recht op hebben. De theorie waar ik in mijn thesis de voorkeur aangeef om REDD en CDM mee te evalueren is de *capabilities approach* (CA) van Martha Nussbaum. Voor haar vereist rechtvaardigheid dat ieder mens de mogelijkheid heeft om een menswaardig leven te kunnen leiden. Iedereen heeft recht op zo'n leven op grond van zijn of haar menselijkheid of inherente waardigheid. CA sluit daardoor ook aan bij traditionele mensenrechtenpraktijken en kan ons dus helpen om helder te krijgen waar kwetsbare groepen – zoals inheemse volken en armen – recht op hebben – een menswaardig leven – en op welke manieren REDD en CDM deze mogelijkheid ondermijnen. Dit inzicht kan vervolgens gebruikt worden om een indicatie<sup>3</sup> te geven over de wenselijkheid om verder te gaan met deze mechanismen. De hoofdvraag van mijn thesis luidt daarom:

*Zijn REDD en CDM houdbaar als mechanismen om klimaatverandering tegen te gaan gezien vanuit de capabilities approach van Martha Nussbaum?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden heb ik de volgende deelvragen opgesteld:

- *Hoe werken REDD en CDM en wat hebben zij als doel?*
- *Welke nadelen en voordelen ondervinden huidige en toekomstige generaties van REDD en CDM?*
- *Wat houdt CA in en wat heeft het als doel?*
- *Hoe verhoudt CA zich tot andere rechtvaardigheidstheorieën en traditionele mensenrechteninstrumenten?*
- *Zijn de nadelen die huidige en toekomstige generaties ondervinden van REDD en CDM een ondermijning van hun capabilities?*
- *Zijn de nadelen die gezien kunnen worden als een ondermijning van de capabilities van huidige en toekomstige generaties te corrigeren?*

In hoofdstuk twee zal ik dieper ingaan op REDD en CDM. Beide zijn klimaatveranderingmaatregelen met als doel om klimaatverandering te mitigeren: REDD doet dat door bossen – *carbon sinks* – te behouden en te vergroten en CDM door projecten op te zetten die duurzamer zijn dan zonder CDM het geval was geweest. Bij CDM zit een expliciet adaptatiecomponent

---

<sup>3</sup> Het kan niet meer dan een indicatie zijn over de houdbaarheid van REDD en CDM met betrekking tot rechtvaardigheid, omdat de vraag of we verder moeten met deze mechanismen van meerdere factoren afhangt die niet in deze thesis behandeld kunnen worden. Een compleet antwoord op deze vraag zou bijvoorbeeld ook moeten kijken naar alternatieve(n) (scenario's). Zijn er andere – betere – mechanismen beschikbaar of denkbaar om klimaatverandering te mitigeren?

doordat het bij moet dragen aan duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Bij REDD is adaptatie meer een positief neveneffect: bossen zijn essentieel voor ziekte- en waterregulatie en het behoud van bossen ondersteunt deze effecten, maar is geen doel op zichzelf. Naast dat beide mechanismen voordelen claimen op bijvoorbeeld het gebied van milieu, samenleving en economie, kleven er ook een aantal nadelen aan wanneer REDD en CDM projecten niet goed geïmplementeerd worden. REDD zou bijvoorbeeld door het behoud van bossen voordelen kunnen bieden aan inheemse volken voor wie bossen hun leefomgeving vormen, maar door de toenemende waarde van bossen onder REDD lopen zij het risico om ontzet te worden van hun grondgebied. Of de nadelen van REDD en CDM ook schendingen van de mensenrechten zijn zal blijken wanneer we ze evalueren met behulp van CA in hoofdstuk vier.

Daarvoor zal eerst in hoofdstuk drie de *capabilities approach* van Martha Nussbaum uiteen worden gezet. Voor Nussbaum bestaat rechtvaardigheid uit de mogelijkheid om een menswaardig leven te kunnen leiden. Een samenleving die de *central capabilities* – tien fundamentele rechten – niet realiseert boven een bepaalde ondergrens is niet minimaal sociaal rechtvaardig te noemen. Een theorie die pleit voor een bepaalde inrichting van een samenleving waarbij niet ieder mens de mogelijkheid heeft om een menswaardig leven te kunnen leiden is dus in de ogen van Nussbaum direct in strijd met de meest fundamentele rechten van de mens en valt daarom niet rechtvaardig te noemen. CA kan dan ook gezien worden als een kritiek op dominante rechtvaardigheidstheorieën zoals utilistische en *resourced-based* theorieën en de BBP benadering. Geen van deze theorieën is in staat om precondities te realiseren die noodzakelijk zijn voor een menswaardig leven en zij kunnen derhalve dus ook niet als rechtvaardig bestempeld worden. Het hoofdstuk zal beginnen met het afzetten van CA tegen deze theorieën, waarna uitgelegd wordt wat CA is en hoe het zich verhoudt tot gebruikelijke mensenrechtenpraktijken.

In hoofdstuk vier – waar de nadelen van CDM en REDD geëvalueerd worden door CA – zal ik een verder onderscheid maken tussen welke *capabilities* van welke generatie worden bedreigd. We zullen zien dat voor huidige generaties er vrij gedetailleerd kan worden vastgesteld welke rechten ondermijnd worden door REDD en CDM, maar dat we voor toekomstige generaties een stuk algemener moeten blijven. Dit komt doordat er bij toekomstige generaties een onzekerheidscomponent meespeelt. We zullen moeten aannemen dat toekomstige generaties rechten hebben en dat hun rechten bestaan uit dezelfde lijst van *capabilities* die in hoofdstuk drie aan de orde komt. Aan de hand daarvan

kunnen we vaststellen dat ook hun rechten worden ondermijnd door REDD en CDM. We kunnen hierna kijken of de defecten van REDD en CDM die deze mensenrechtenschendingen veroorzaken zijn te corrigeren of niet. We hebben dan alles in handen om in de conclusie een indicatie te geven of REDD en CDM gezien vanuit CA houdbare mechanismen zijn om klimaatverandering te mitigeren.

In de conclusie zullen voorgaande hoofdstuk samengevat worden om vervolgens de hoofdvraag te beantwoorden. We zullen zien dat REDD een mechanisme is waar we mee verder willen, omdat we met REDD ten eerste beter af zijn dan zonder REDD en er ten tweede ook geen beter alternatief voor handen is. Met CDM willen we daarentegen niet verder. Het mechanisme heeft een aantal defecten die óf niet voldoende 'gerepareerd' kunnen worden óf niet 'gerepareerd' kunnen worden zonder de aard van het mechanismen wezenlijk te veranderen. Het voor de handliggende alternatief is dat landen de doelstellingen onder het Kyoto Protocol op eigen kracht gaan halen door reguliere emissiereducties.



## HOOFDSTUK 2: REDD+ EN CDM ALS MAATREGELEN TEGEN KLIMAATVERANDERING

Dit hoofdstuk zal beginnen met het schetsen van het kader waarbinnen REDD en CDM tot stand zijn gekomen en welke doelen ze zouden moeten dienen. REDD is gericht op het mitigeren van klimaatverandering door het vergroten en behouden van *carbon sinks*, zoals bossen. Bossen spelen een belangrijke rol in het mitigeren van klimaatverandering door de CO<sub>2</sub> die ze opnemen. CDM moet zowel klimaatverandering mitigeren als menselijke systemen weerbaarder maken. Adaptatie zou plaats moeten vinden door het geven van positieve prikkels aan Annex-1 landen<sup>4</sup> om ontwikkelingslanden te helpen bij een duurzame ontwikkeling. Een dam zou bijvoorbeeld niet alleen duurzame energie kunnen opwekken, maar ook het waterpeil beter kunnen reguleren waardoor de kans op overstromingen kleiner wordt. Mitigatie moet bereikt worden door projecten op te zetten die minder CO<sub>2</sub> uitstoten dan zonder CDM het geval was geweest.

Na de uiteenzetting van deze mechanismen kunnen we kijken welke voordelen en nadelen er kleven aan REDD en CDM voor huidige generaties en toekomstige generaties van inheemse volken en armen. We zullen zien dat de nadelen die bij CDM komen kijken met name nadelig zijn voor toekomstige generaties, omdat CDM klimaatverandering niet of nauwelijks mitigeert en weinig bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. REDD kan daarentegen zowel nadelig zijn voor huidige generaties als voor toekomstige generaties als het mechanisme niet goed geïmplementeerd wordt. Naast de nadelen die deze mechanismen hebben, claimen ze beide ook een aantal voordelen. Bosbehoud onder REDD heeft naast mitigatie allerlei postieve neveneffecten voor inheemse volken en armen, zoals onder andere het reguleren van ziekten en water. Of REDD deze voordelen inderdaad realiseert hangt af van hoe het mechanisme wordt vormgegeven. CDM claimt onder andere dat door het adaptatiecomponent – de bijdrage aan duurzame ontwikkeling – de armoede wordt verlicht, de luchtvervuiling afneemt en efficiënter wordt omgegaan met natuurlijke hulpbronnen. We zullen zien dat de geclaimde voordelen van CDM grotendeels alleen op papier bestaan en dat er in de praktijk weinig van terericht komt. Ook het andere doel van CDM – mitigatie

---

<sup>4</sup> Annex-1 landen hebben verschillende verplichtingen waaronder een niet-bindende overeenkomst om hun CO<sub>2</sub> uitstoot terug te brengen. Annex-B landen hebben juridisch bindende verplichtingen om hun CO<sub>2</sub> uitstoot te beperken. Niet-Annex-1 landen zijn ontwikkelingslanden, zij hebben geen verplichtingen. De landen in Annex-1 en Annex-B zijn op een aantal landen na dezelfde, in de praktijk worden de categorieën Annex-1 en Annex-B gebruikt als onderling inwisselbaar.

van klimaatverandering – wordt niet bereikt, omdat projecten niet additioneel zijn: de CO<sub>2</sub> uitstoot is niet minder dan het geval was geweest zonder CDM.

## **2.1 Collectieve actie ter bestrijding van klimaatverandering**

Om *global warming* en de resulterende klimaatverandering te limiteren is in 1992 de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) opgezet. Een internationaal verdrag dat van kracht werd in 1994 en door bijna alle landen is geratificeerd. Het doel van UNFCCC is het voorkomen van gevaarlijke interventie van mensen met het klimaatsysteem. De UNFCCC schrijft voor dat landen informatie verzamelen en rapporten uitbrengen over hun nationale uitstoot van broeikasgassen en rapporteren over hun inspanningen om hun uitstoot van broeikasgassen te beperken. De UNFCCC voorziet verder in internationale samenwerking met betrekking tot onderzoek naar klimaatverandering en in de overdracht van technologische kennis en financiële middelen van Annex-1 landen naar niet-Annex-1 landen om zo ontwikkelingslanden te helpen omgaan met klimaatverandering.

De aanpak om klimaatverandering of de gevolgen daarvan tegen te gaan is tweeledig van aard. Men probeert enerzijds klimaatverandering te 'verzachten' door *mitigation* maatregelen op te stellen en anderzijds om de onafwendbare effecten van klimaatverandering op te vangen door *adaptation* maatregelen. Mitigation maatregelen richten zich op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen of op het vergroten en behouden van *carbon sinks*, zoals bossen. *Adaptation* maatregelen hebben betrekking op het verminderen van de 'gevoeligheid'<sup>5</sup> van menselijke en natuurlijke systemen voor klimaatverandering door in te spelen op veranderingen die nu gaande zijn of door te anticiperen op toekomstige veranderingen. De twee grote lijnen van *mitigation* en *adaptation* die uitgezet zijn door UNFCCC zijn het Kyoto Protocol en REDD+.

### **2.1.1 Kyoto Protocol en CDM**

Het Kyoto Protocol is geadopteerd in 1997 en trad in 2005 in werking en verplicht annex-B landen tot emissiereducties. De doelen gesteld in het protocol moeten voornamelijk gerealiseerd worden door nationale maatregelen, maar er zijn drie aanvullende mechanismen<sup>6</sup> om staten te helpen hun doel te bereiken: (1) *Emissions Trading*, (2) *Clean Development Mechanism* (CDM) en (3) *Joint Implementation* (JI). *Emission Trading* is beter bekend als de *carbon market* en staat Annex-B landen toe om hun overtollige CO<sub>2</sub> eenheden – een hoeveelheid CO<sub>2</sub> uitstoot waar zij wel recht op hebben, maar niet gebruikt hebben – te

---

<sup>5</sup> In Engelstalige literatuur wordt gesproken over *vulnerability*.

<sup>6</sup> Zogenaamde *flexibility mechanisms*.

verkopen aan een ander Annex-B land dat over zijn doelstelling heen zit (Website UNFCCC). Onder JI kunnen annex-1 landen *emission reduction units* (ERU's) verdienen door emissiereductieprojecten of emissieverwijderingsprojecten in een ander annex-1 land op te zetten (Website UNFCCC). Op die manier kunnen zij hun eigen doelstellingen behalen. CDM staat annex-1 landen toe om een emissiereductieproject te implementeren in niet-annex-1 landen. Deze projecten leveren verkoopbare *certified emission reduction credits* (CER's) op die gebruikt kunnen worden door annex-1 landen om hun emissiereductiedoelstellingen relatief goedkoop te behalen (Website UNFCCC).

CDM heeft twee doelen: ten eerste moet het klimaatverandering mitigeren door een reductie in broeikasgassen bewerkstelligen, waarbij de opgeleverde CER's annex-1 landen helpt om hun eigen CO<sub>2</sub> doelen te halen en ten tweede moet het ontwikkelingslanden helpen om een staat van duurzame ontwikkeling te bereiken zoals in artikel 12 van het Kyoto Protocol staat. CDM projecten kunnen bestaan uit onder andere: duurzame energie, verandering in gebruik van brandstof, projecten om CO<sub>2</sub> losgelaten door stortplaatsen op te vangen, activiteiten om methaanuitstoot van landbouwactiviteiten te reduceren (REDD Guide, 2009 p. 15).

Om geregistreerd te worden als legitiem CDM project moet het project aan een aantal voorwaarden voldoen (Decision 3/CMP1, Paragraaf 37)<sup>7</sup>. Hieronder volgen de twee voorwaarden die van belang zijn wanneer we de nadelen van CDM later in dit hoofdstuk gaan bekijken en evalueren in hoofdstuk vier.

- De emissiereducties zijn additioneel
- Belanghebbenden moeten geconsulteerd zijn

#### *Additionality*

Om geregistreerd te worden als legitiem CDM project moet het voldoen aan de voorwaarde van *additionality*. Deze voorwaarde zou er voor moeten zorgen dat de geregistreerde projecten ook daadwerkelijk een reductie in broeikasgassenuitstoot betekenen. Een CDM project is additioneel als antropogene broeikasgassenuitstoot minder is dan het geval zou zijn geweest wanneer de CDM projectactiviteit niet was uitgevoerd (Decision 3/CMP1, Paragraaf 37).

---

<sup>7</sup> Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP) neemt CMP beslissingen en resoluties aan over de provisies in het Kyoto Protocol die gepubliceerd worden in de rapporten van de CMP.

De CDM *Executive Board*<sup>8</sup> heeft twee *tools* opgesteld die gebruikt kunnen worden om *additionality* vast te stellen bij grootschalige CDM projecten: de "*tool for the demonstration and assessment of additionality*" en de "*Combined tool to identify the baseline scenario and demonstrate additionality*" (Oeko-Institute, p. 28) (Website UNFCCC b). Daarin staan de *barrier*, *investment*, en *common practise analysis* centraal. Elke analyse stelt eisen waar het CDM projectvoorstel aan moet voldoen om als additioneel gekenmerkt te worden. Deze analyses moeten dus waarborgen dat een project daadwerkelijk additioneel is en dat de antropogene broeikasgassenuitstoot minder is dan het geval zou zijn geweest wanneer de CDM projectactiviteit niet was uitgevoerd. Hieronder volgt een korte definitie van de analyses<sup>9</sup>, de analyses vormen verschillende stappen die genomen moeten worden om aan te tonen dat een project additioneel is:

- *Barrier Analysis*: Deze analyse vereist dat er wordt aangetoond dat er hindernissen bestaan die de uitvoering van het voorgestelde CDM project verhinderen als het niet wordt geregistreerd als CDM project.
- *Investment Analysis*: Deze analyse vereist dat er wordt aangetoond dat het voorgestelde CDM project economisch of financieel minder aantrekkelijk is dan tenminste één ander haalbaar alternatief.
- *Common Practice Analysis*: Deze analyse vereist een evaluatie van in hoeverre het voorgestelde type CDM project – bijvoorbeeld een bepaalde technologie – al is geïmplementeerd in de relevante sector en regio.

### *Consultatie*

Onder belanghebbenden wordt verstaan het publiek, inclusief individuen, groepen en gemeenschappen die worden beïnvloed – of kunnen worden beïnvloed – door het voorgestelde CDM project (3/CMP.1, Annex, paragraaf 1(e)). De uitvoeringsvoorwaarden en procedures vereisen dat belanghebbenden zijn uitgenodigd voor het leveren van commentaren, een samenvatting van de geleverde commentaren is verschaft en de *designated operational entity*<sup>10</sup> (DOE) heeft een rapport ontvangen waarin staat hoe er op gepaste wijze rekening wordt gehouden met de commentaren (3/CMP.1, Paragraaf 37). In het *Project Design*

---

<sup>8</sup> De *Executive Board* heeft de taak om bestaande regels uit te werken en begeleiding te bieden bij hoe bepaalde regels geïnterpreteerd moeten worden. De *Board* maakt ook de definitieve beslissing of een project geregistreerd wordt als CDM project.

<sup>9</sup> Zie bijlage 1, afbeelding 1 voor een schematische weergave.

<sup>10</sup> Een DOE is onafhankelijke *auditor* aangesteld door de CDM *Executive Board* om CDM projectvoorstellen te valideren en te verifiëren of geïmplementeerde CDM projecten de te verwachten broeikasgasreducties hebben bereikt (Website UNFCCC).

*Document*<sup>11</sup> is een sectie opgenomen waarin projectdeelnemers worden verzocht te beschrijven op welke manier(en) belanghebbenden zijn uitgenodigd.

### *Marktmechanisme*

Er is nog één ander punt dat van belang is wanneer we de nadelen van CDM gaan bekijken en in hoofdstuk gaan evalueren: de bijdrage van Annex-1 landen aan de duurzame ontwikkeling van het gastland, een niet-Annex 1 land. In de Marrakech Akkoorden is opgenomen dat het de taak van het gastland is om vast te stellen en te bevestigen dat een voorgesteld CDM project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Het is dus geen officiële eis waar een project aan moet voldoen om geregistreerd te worden als legitiem CDM project. We zullen zien dat dit ook een nadeel vormt van CDM, omdat het marktmechanisme – uitkering van de CER's – prioriteert op zo hoog mogelijke emissiereducties.

Er zijn dus drie zaken die terugkomen wanneer we de nadelen van CDM gaan bekijken aan het eind van dit hoofdstuk en gaan evalueren door de *capabilities approach* in hoofdstuk vier: *additionality*, consultatie van belanghebbenden en de verantwoording van het gastland om te bepalen of een project (in voldoende mate) bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.

### **2.1.2 REDD+**

*Reducing emissions from deforestation and degradation and enhancement of carbon stocks (REDD+)*<sup>12</sup> werd voor het eerst bediscussieerd in 2005 tijdens de elfde sessie van de *Conference of the Parties (COP11) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* en verder uitgewerkt in de *Bali Road Map (COP 13)* en de *Cancun Agreements (COP 16)*. Achttien procent van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen wordt veroorzaakt door ontbossing (The little REDD+ Book, p. 12) en de *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* ziet het voorkomen en verminderen van ontbossing als de mitigatieoptie die op korte termijn de grootste winst kan behalen in het terugdringen van broeikasgassenuitstoot (IPCC, 2007).

De functie van bossen is tweeledig. Enerzijds mitigeren ze klimaatverandering door te dienen als *carbon sinks* en anderzijds zijn bossen een belangrijk hulpmiddel voor de verlichting van de ergste armoede en zorgen ze

---

<sup>11</sup> Eén van de drie documenten die noodzakelijk zijn voor een CDM project om als zodanig geregistreerd te worden.

<sup>12</sup> In *The Little REDD+ Book* (zie literatuurlijst) wordt onderscheid gemaakt tussen RED, REDD en REDD+. Het onderscheid verwijst naar de verschillende mogelijkheden om klimaatverandering te mitigeren, ik zal de verschillende varianten als één behandelen, omdat de verschillen voor mijn thesis niet relevant zijn.

ervoor dat mensen beter bestand zijn tegen veranderingen in het klimaat. Lokale gemeenschappen zijn afhankelijk van het bos als een bron van voedsel, brandstof, medicijnen en onderdak. Negentig procent van 1.2 miljard mensen die in extreme armoede leven worden direct in hun levensonderhoud ondersteunt door boshulpmiddelen (The little REDD+ book, p. 12). Bossen zijn ook essentieel voor de bescherming van stroomgebieden, het reguleren van waterstromen, de recycling van voedingsstoffen, het genereren van regenval en het reguleren van ziekten (The little REDD+ book, p. 12). Bossen mitigeren klimaatverandering door CO<sub>2</sub> uit de lucht op te nemen. Tropische regenwouden hebben een dubbel verkoelingseffect door niet alleen CO<sub>2</sub> op te nemen, maar ook door het hoge verdampingsniveau uit het bladerdak. Het wordt geschat dat de CO<sub>2</sub> opgeslagen in de biomassa<sup>13</sup> van bossen ongeveer vijftig procent meer is dan de hoeveelheid CO<sub>2</sub> in de atmosfeer (FRA, 2005).

Het doel van REDD+ is het creëren van een systeem met positieve (financiële) prikkels die ervoor moeten zorgen dat degenen die zich bezighouden met ontbossing omschakelen naar minder schadelijke activiteiten (Friends of the Earth International (FOEI), 2010 p. 5). Acties die onder andere ondernomen kunnen worden om ontbossing en degradatie van bossen tegen te gaan zijn: het verduidelijken en handhaven van bos- en landrechten, het oprichten van reservaten of parken, compensatie of financiële prikkels geven voor het vermijden van ontbossing of degradatie en beleid aanpassen dat ontbossing aantrekkelijk maakt (REDD GUIDE, 2009 p. 12).

## **2.2 Voor- en nadelen REDD en CDM**

In de volgende twee paragrafen zullen de voor- en nadelen van CDM en REDD behandeld worden. Het gaat hierbij om wat deze mechanismen voor mensen en hun leven betekenen. Óf deze voor- en nadelen ook daadwerkelijk bijdragen aan de mensenrechten of ze juist ondermijnen zal pas blijken in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vier worden de hieronder aangehaalde voor- en nadelen geëvalueerd door de *capabilities approach* en dan zal duidelijk worden op welke punten REDD en CDM bijdragen of afbreuk doen aan de mensenrechten van mensen en of deze mechanismen rechtvaardig of onrechtvaardig te noemen zijn.

We gaan er dus vanuit dat de voor- en nadelen in de komende twee paragrafen niet per definitie een schending van of bijdragen vormen aan de mensenrechten – *capabilities* – van mensen. Dat zal pas blijken wanneer we ze evalueren met behulp van de *capabilities approach*.

---

<sup>13</sup> Biomassa: de bomen (hout, bladeren en wortels), dood hout en grond en afval (bladeren en dergelijke die bomen afvallen)

Het is hier ook op zijn plaats om duidelijk te maken voor wie REDD en CDM precies voordelig of nadelig zijn. We kunnen om te beginnen twee grote groepen onderscheiden: huidige generaties en toekomstige generaties. Huidige generaties kunnen gezien worden als ieder mens die nu leeft. Toekomstige generaties<sup>14</sup> kunnen gezien worden als ieder mens die in de toekomst zal leven. In mijn thesis zal ik mij echter beperken tot huidige en toekomstige generaties van armen en inheemse volken in ontwikkelingslanden. Hier zijn twee redenen voor: ten eerste worden REDD en CDM projecten opgezet in ontwikkelingslanden en zijn het met name kwetsbare groepen – zoals armen en inheemse volken – die daar de voor- en/of nadelen van ondervinden. Ten tweede zijn de gevolgen van klimaatverandering groter en ernstiger voor ontwikkelingslanden. Zij worden het hardst geraakt en kunnen zich – zoals het er nu voorstaat – er het slechts tegen weren. Ook dan valt te verwachten dat de kwetsbare groepen in deze landen weer de hardste klappen zullen krijgen. Daarom zullen we wanneer we kijken naar de voor- en nadelen van REDD en CDM kijken naar hoe ze voordelig of nadelig zijn voor huidige en toekomstige generaties van armen en inheemse volken.

### **2.2.1 Voor- en nadelen CDM**

#### *Voordelen*

CDM wordt door velen gezien als een win-winsituatie waar zowel Annex-1 als niet-Annex-1 landen van kunnen profiteren. Door het opzetten van een CDM project in een niet-Annex-1 land kunnen Annex-1 landen relatief goedkoop en makkelijk hun eigen CO2 reductiedoelen halen, terwijl tegelijkertijd het gastland voordeel zou hebben van de investering in duurzame ontwikkeling, zoals vermindering van luchtvervuiling door bijvoorbeeld gebruik te maken filters, het promoten van duurzame energie, meer aandacht voor gezondheid en veiligheid, verlichting van armoede door het creëren van werkgelegenheid en effectief gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Helaas blijken deze voordelen vooral op papier te bestaan. Hieronder volgen de drie grootste kritiepunten die van belang zijn voor de evaluatie van CDM.

#### *Nadelen*

*Additionality* is essentieel om de ecologische integriteit van het *Clean Development Mechanism* te waarborgen. Als een CDM project niet additioneel is,

---

<sup>14</sup> Onder toekomstige generaties zal ik generaties verstaan die x-aantal generaties van huidige generaties verwijderd zijn en waarvan wordt aangenomen dat zij naar alle waarschijnlijkheid de negatieve effecten van klimaatverandering gaan voelen. We hebben het dus niet over de generaties die direct na ons komen.

maar wel geregistreerd staat als CDM project, dan resulteert de uitgifte van *Certified Emission Reduction Units* (CER's) in een toename van globale broeikasgassenuitstoot (Oeko Institute, p.7). In een onderzoeksrapport namens de *Federal Environmental Agency*<sup>15</sup> (UBA) over de lange termijn vooruitzichten van CDM en *Joint Implementation* (JI) wijst een *Delphi Survey* uit dat: 71 procent van de ondervraagden<sup>16</sup> het eens is met de uitspraak "many CDM projects would also be implemented without registration under the CDM" en 86 procent is het eens met de uitspraak "in many cases, carbon revenues are the icing on the cake, but are not decisive for the investment decisio" (Long-term Prospects of CDM and JI, p. 236). Deze *statements* van betrokken partijen bij CDM geven een goede indruk van het functioneren van de analyse-tools van CDM om *additionality* vast te stellen en dat deze niet naar behoren werken. Daardoor is het twijfelachtig of geregistreerde CDM projecten daadwerkelijk een reductie in broeikasgassen weerspiegelen. Het Oeko Institute schat dat *additionality* voor veertig procent van de geregistreerde CDM projecten onwaarschijnlijk of twijfelachtig is (Oeko Institute, p.44). CDM-Watch schat dat veertig tot zeventig procent van de CDM projecten niet additioneel is (Submission CDM Policy Dialogue, p. 2). Als CDM projecten geen reële reducties in CO2 uitstoot reflecteren, dan heeft dat tot gevolg dat klimaatverandering niet wordt gemitigeerd, maar er juist aan wordt bijgedragen. De gevolgen van klimaatverandering komen voornamelijk bij toekomstige generaties terecht.

Het tweede risico heeft betrekking op het marktmechanisme. In de Marrakech Akkoorden van 2001 is opgenomen dat het gastland een voorgesteld project goedkeurt op zijn bijdrage aan duurzame ontwikkeling. In de praktijk is het moeilijk te achterhalen of een project ook daadwerkelijk bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, omdat het afhankelijk is van hoe duurzame ontwikkeling wordt gedefinieerd (Oeko Institute, p. 46). De meeste landen hebben criteria opgezet om te bepalen of een project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling, maar deze criteria zijn vaak erg breed en omvatten veel verschillende aspecten, zoals: ecologische, economische, sociale en technologische aspecten (Oeko Institute, p. 46). De meeste projecten komen overeen met een aantal van de criteria, maar zelden met criteria die bijdragen aan de *Millennium Development Goals*. Veel CDM projecten dragen bij aan het verminderen van luchtvervuiling, maar zelden aan de bestrijding van armoede (Oeko Institute, p. 46). In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat gastlanden niet prioriteren op projecten die het meest

---

<sup>15</sup> De UBA is de centrale federale overheid van Duitsland op milieugebied.

<sup>16</sup> Individuen uit het bedrijfsleven, overheden, onderzoek, multilaterale en niet-gouvernementele organisaties en projectontwikkelaars en DOEs die betrokken zijn bij CDM.



bijdragen aan duurzame ontwikkeling<sup>17</sup>, dat heeft er toegeleid dat de portfolio met CDM projecten vooral bepaald wordt door economische aantrekkelijkheid en de potenties en de risico's van mitigatie-opties. (Oeko Institute, p. 47). De oorzaak ligt bij het marktmechanisme van CDM. Het huidige marktmechanisme van CDM voor de verkoop van CER's verbindt alleen monetaire waarden aan uitstootreducties. Dat heeft geleid tot een *trade-off* tussen de twee doelen van CDM waarbij projecten die goedkope emissiereducties bewerkstelligen geprefereerd worden over projecten met een hoog potentieel voor duurzame ontwikkeling (website CDM-Watch). Karen Olsen heeft de bijdrage van CDM aan duurzame ontwikkeling geëvalueerd aan de hand van bijna 200 onderzoeken en komt tot de conclusie dat CDM – wanneer overgelaten marktwerking – niet noemenswaardig bijdraagt aan duurzame ontwikkeling (Olsen, 2007 p. 67). Van de zestien geregistreerde projecten in 2005 die Christoph Sutter en Juan Carlos Parreño onderzochten is slechts rond de anderhalf procent van de uitgegeven CER's van projecten die bijdragen aan duurzame ontwikkeling (Sutter en Parreño, 2007 p. 89). De bijdrage van CDM aan duurzame ontwikkeling is dus laag. Duurzame ontwikkeling is essentieel voor ontwikkelingslanden, omdat het menselijke en natuurlijke systemen weerbaarder kan maken tegen veranderingen in het klimaat. Hier kunnen in principe zowel huidige als toekomstige generaties profijt van hebben.

Om een consultatie van belanghebbenden van betekenis te laten zijn is het belangrijk dat alle belanghebbenden die waarschijnlijk beïnvloed worden door het CDM project worden uitgenodigd tot het leveren van commentaren. Eénderde van de geanalyseerde *Project Design Documents* en validatierapporten hebben hier geen duidelijke documentatie van opgenomen (Oeko Institute, p. 51). Aankondigingen in verschillende media of door soortgelijke methodes – zoals luidsprekers – zijn het meest gebruikelijk en komen voor in 39 procent van de projecten (Oeko Institute, p. 51). In 25 procent van de gevallen was er geen sprake van een openbare mededeling, maar werden alleen individuen of vertegenwoordigers gecontacteerd per brief, telefoon of interview (Oeko Institute, p. 51). In drie procent van de projecten is een publieksenquête afgenomen en 33 procent van de geanalyseerde CDM projecten geeft geen duidelijke informatie (Oeko Institute, p. 51). Slechts 40 procent van de projecten hebben duidelijk gedocumenteerd dat alle belanghebbenden die waarschijnlijk door het project beïnvloed worden uitgenodigd zijn voor het leveren van commentaren. Het

---

<sup>17</sup> Hoewel er in de praktijk dus niet een eenduidige definitie is van duurzame ontwikkeling, kunnen we wel zeggen dat landen niet prioriteren op projecten die aspecten hebben die we over het algemeen in verband brengen met duurzame ontwikkeling, zoals verlichting van de armoede, duurzame energie, enz.

verzamenen van commentaren van een beperkt aantal geselecteerde individuen is niet voldoende, omdat andere belanghebbenden het misschien niet eens zijn met de geleverde commentaren of anders worden beïnvloed door het project (Oeko Institute, p. 52). CDM watch onderschrijft dat consultatie van belanghebbenden vaak niet naar behoren wordt uitgevoerd (Submission CDM Policy Dialogue, p. 5) met als gevolg dat er projecten worden geregistreerd die ernstige schade toebrachten aan lokale gemeenschappen en hun leefomgeving (Website CDM Watch).

We hebben dus drie risico's of nadelen gelokaliseerd bij CDM: Geen sprake van *additionality*, gebrek aan duurzame ontwikkeling en daardoor aan adaptatie en onvoldoende consultatie van belanghebbenden.

### **2.2.2 Voor- en nadelen REDD**

#### *Voordelen*

Door velen wordt REDD gezien als een (kosten)effectieve manier om klimaatverandering te mitigeren en daarnaast biedt REDD – mits goed geïmplementeerd – ook een aantal andere voordelen voor zowel inheemse volken als voor armen. Inheemse volken en armen – veelal lokale gemeenschappen en boeren – zijn voor hun levensonderhoud afhankelijk van het bos. Wanneer onder REDD bossen behouden blijven betekent dat voor een grote groep mensen dat zij in hun eigen levensonderhoud kunnen blijven voorzien en niet tot ergere armoede vervallen. Daarnaast spelen bossen een belangrijke rol in ziekte- en waterregulatie: bossen voorkomen stilstaand water en verminderen daarmee het aantal broeiplekken voor vectorziekten en de overdracht van ziekten zoals malaria, waar jaarlijks zo'n één miljoen mensen aan overlijden (Website Parasitesin humans). Bossen zorgen tevens voor de reductie en vertraging van de afvoer van oppervlaktewater, waardoor de kans op overstromingen en modderstromen afneemt. Hier heeft REDD dus ook een adaptatiecomponent: door klimaatverandering zullen extreme weergebeurtenissen – zware regenval bijvoorbeeld – in frequentie of heftigheid toenemen, bossen versterken de weerbaarheid van menselijke en natuurlijke systemen. Daarnaast hechten met name inheemse volken spirituele betekenis aan bossen en zijn bossen belangrijk voor hun eigen identiteit en waardigheid als afzonderlijk volk.

REDD kan dus naast mitigatie van klimaatverandering – vooral voordelig voor toekomstige generaties – ook voordelen bieden voor huidige generaties van mensen die afhankelijk zijn van bossen. Toch zijn er nadelen verbonden aan REDD en in hoeverre deze nadelen verdwijnen of ondervangen kunnen worden

hangt af van hoe REDD wordt vormgegeven. Hieronder volgen een aantal van de grootste nadelen. De eerste drie hebben vooral betrekking op de nadelige gevolgen van REDD voor huidige generaties van inheemse volken en armen, de laatste drie hebben betrekking op het mitigatiepotentieel van REDD en hebben dus betrekking op de nadelen voor toekomstige generaties.

### *Nadelen*

Eén groot probleem is de onduidelijkheid over landrechten en van wie de bossen zijn. De gewoonterechten en territoriale rechten van inheemse volken worden door veel overheden genegeerd omdat zij een toenemende waardevolle bron – het bos – proberen te beschermen tegen bemoeienis van 'buitenaf' (Foei, 2008 p. 16). Het simpele feit dat bossen in waarde toenemen betekent dat het risico dat land afgenomen wordt van inheemse volkeren toeneemt en dat de kans dat een dispuut over grondrechten in hun voordeel wordt beslist afneemt (Foei, 2008 p.16). Inheemse volkeren lopen daardoor het risico dat hun de toegang tot hun eigen territoria wordt ontzegd. Ten eerste zijn zij daarvan afhankelijk voor hun levensonderhoud en ten tweede onderhouden zij daar een hechte spirituele relatie mee waar hun cultuur opgeënt is. Er kunnen ook conflicten ontstaan over landgebruik, zoals het geval is bij het Guaraqueçaba project – een REDD project in Zuid-West Brazilië – waar sommige mensen gevangen zijn gezet omdat zij hout gebruikten voor traditionele doeleinden, zoals het koken op hout en anderen worden geïntimideerd door bewapende parkwachters wanneer zij voedsel verzamelden (Foei, 2010 p. 20). Onduidelijkheid over grondrechten kan ook leiden tot het hardhandig en onvrijwillig verplaatsen van inheemse volken waarna zij vaak tot armoede vervallen in één van de nabijgelegen steden, zoals ook het geval is bij het Guaraqueçaba project (Foei, 2010 p. 20). Daarnaast betekent 'afsluiting' van het bos ook dat arme mensen die vaak afhankelijk zijn van het bos voor hun levensonderhoud in het nauw komen. Zij hebben geen alternatieven om in hun levensonderhoud te voorzien.

Een andere grote zorg is het gebrek aan consultatie en participatie. Hoewel het betrekken en informeren van inheemse volkeren over REDD projecten op grote schaal gepromoot wordt, blijft het een moeizame strijd om te bewerkstelligen dat inheemse volkeren daadwerkelijk gehoord worden en dat hun belangen in acht worden genomen (Foei, 2010 p. 16). Dat komt ten eerste doordat inheemse volkeren een slechtere onderhandelingspositie hebben dan grote bedrijven en overheden die de kennis en financiële middelen in huis hebben om onderhandelingen goed in te gaan. Inheemse volkeren moeten vaak eerst een taalbarrière overbruggen en bijstand zoeken om de complexiteit van een REDD

project te doorgronden (Foei, 2008). Ten tweede omdat belanghebbende groepen van inheemse volken gewoonweg niet of onvoldoende worden betrokken en geraadpleegd bij REDD projecten. Ze worden buitengesloten van bijeenkomsten doordat de vergaderingen besloten waren of doordat uitnodigingen te laat verstuurd werden waardoor het niet mogelijk was om reisregelingen op tijd te treffen (Foei, 2010 p. 12). Ook de zorg om een REDD project zo snel mogelijk voort te drijven leidt tot moedwillige uitsluiting van inheemse volkeren. Zo zijn de financiers van het *Paraguay Forest Conservation Project* expliciet in hun wens om het project zo snel mogelijk te ontwikkelen zonder een tijdrovend consultatieproces (Foei, 2010 p. 16). Het is lastig om te achterhalen in hoeverre andere lokale gemeenschappen betrokken zouden moeten worden bij REDD, omdat het onduidelijk blijft in hoeverre REDD direct hun leven beïnvloedt. Ik ga er in de evaluatie dan ook vanuit dat dit punt vooral betrekking heeft op inheemse volken.

Het derde nadeel van REDD heeft betrekking op een mogelijke link van REDD aan een *carbon market*<sup>18</sup>. Een link aan een *carbon market* brengt prijsschommelingen met zich mee. Het succes van REDD hangt dan af in hoeverre REDD de prijs van bepaalde grondstoffen kan evenaren en de grillen van de grondstoffenmarkt doorstaat (Foei, 2008 p. 13). Een hoge olieprijs betekent een hogere vraag naar biobrandstoffen, maar een hoge prijs voor biobrandstoffen – zoals soja en palmolie – zorgt voor een toenemende druk op de voedselproductie waardoor voedselprijzen stijgen. Het gevolg daarvan is dat de druk toe neemt om bosgebieden te veranderen in voedsel- en biobrandstofgerelateerde gebieden (Foei, 2008 p. 13). Het betekent ten eerste dat er daardoor een sterke prikkel ontstaat voor boeren om weer om te schakelen naar het verbouwen van grondstoffen en dat er meer bos verloren gaat door de toegenomen vraag naar grondstoffen (Foei, 2008 p. 13). Ten tweede als boeren en lokale gemeenschappen worden betaald in relatie tot de tonnen in CO<sub>2</sub> die worden bespaard, dan zouden prijzen beneden het bestaansminimum kunnen komen wanneer de prijs van CO<sub>2</sub> crasht (Foei, 2008 p. 20). Het derde nadeel van REDD heeft dus vooral betrekking op lokale gemeenschappen en boeren. Zij worstelen dagelijks om het hoofd boven water te houden en zijn dus extreem vatbaar voor prijsschommelingen.

---

<sup>18</sup> Het is nog onduidelijk hoe zo'n link eruit zou komen te zien. REDD zou opgenomen kunnen worden in een bestaande *carbon market* of eraan gelinkt kunnen worden waarbij *credits* van REDD in een bepaalde relatie staan tot bijvoorbeeld CER's, maar niet hetzelfde zijn. Er zou ook een compleet nieuwe markt opgezet kunnen worden. Daarnaast zijn er vragen over wie zo'n markt vorm gaat geven, gebeurt dat bijvoorbeeld op vrijwillige basis of wordt dat collectief geregeld binnen de UNFCCC?

De volgende drie problemen hebben betrekking op de mogelijkheid dat REDD klimaatverandering niet mitigeert. De gevolgen van een (sterk) veranderd klimaat komen terecht bij toekomstige generaties. De volgende drie punten vormen dus vooral nadelen voor hen. Het eerste risico dat het mitigatie potentieel van REDD ondermijnt is de definitie van bossen. Volgens de definitie van de *Food and Agriculture Organisation of the United Nations* (FAO) vallen plantages onder de definitie van bos (FAO, 2000). Onderzoek heeft uitgewezen dat plantages – in verhouding tot natuurlijke bossen – slechts twintig procent van de koolstofdioxide opslaan (FOEI, 2008 p. 23). Dat betekent dat oude bossen met vijf keer zoveel CO<sub>2</sub> vervangen kunnen worden door plantages (FOEI, 2010 p. 22). Indonesië onderzocht bijvoorbeeld al de mogelijkheid om palmolieplantages op te nemen in REDD (Reuters, 2010). Het geeft landen dus de mogelijkheid om door te gaan met ontbossing en als nog in aanmerking te komen voor REDD zolang gekapt bos wordt vervangen door plantages. (FOEI, 2008 p. 23).

Het tweede mitigatieprobleem heeft betrekking op het vaststellen van een *baseline*. De *baseline* heeft betrekking op hoe emissiereducties worden gemeten en over welke periode ze worden gemeten. De twee *baselines* die het meest worden voorgesteld voor REDD zijn een historische *baseline* en een historisch aangepast *baseline*. Een historische *baseline* neemt de ontbossingssnelheid van een voorgaande periode en neemt het gemiddelde daarvan als *baseline* aan. Bijvoorbeeld: als een land elk jaar tussen 1990 en 2005 één miljoen hectare aan bos kapt dat 1GtCO<sub>2</sub> bevat, dan zou de historische *baseline* uitkomen op 1GtCO<sub>2</sub> per jaar (Little REDD+ Book, p. 21). Elke reductie in ontbossing die ervoor zorgt dat een land onder 1GtCO<sub>2</sub> per jaar blijft telt als additioneel en levert een financiële vergoeding op onder REDD. De historische *baseline* geeft de voorkeur aan zwak presterende landen op het gebied van bosbehoud, zij krijgen bij deze *baseline* de meeste baten onder REDD (ODI, 2008 p. 7). Dit geeft landen een prikkel om hun ontbossingssnelheid op te voeren om later maximaal voordeel te halen uit REDD en landen met een historisch lage ontbossingsgraad krijgen daardoor ook de perverse prikkel om te beginnen met grootschalige ontbossing om ook in aanmerking te komen voor REDD. Een historisch aangepaste *baseline* past een *Development Adjustment Factor* (DAF) toe op de historische *baseline* die verschillen in toekomstige ontbossingssnelheden weerspiegelt (Little REDD+ Book, p.21). Als we dan het voorbeeld van hierboven gebruiken met een DAF van tien procent, dan levert dat een historisch aangepaste *baseline* op van 1.1GtCO<sub>2</sub> per jaar, alles onder dit niveau wordt dan geteld als een reductie in emissies. In theorie kunnen we hogere *baselines* genereren, waardoor zowel een toename als

een afname in CO<sub>2</sub> uitstoot kan tellen onder REDD<sup>19</sup> (Little REDD+ Book, p. 22). De ontbossingsnelheid zou dus kunnen toenemen, terwijl het door de hoge *baseline* lijkt alsof er een emissiereductie plaatsvindt. Dit wordt ook wel eens genereren van *hot air* genoemd. Beide *baselines* hebben dus nadelen waardoor klimaatverandering mogelijk niet wordt gemitigeerd, maar er juist extra aanbijgedragen kan worden.

Het laatste punt heeft betrekking op het risico van *leakage*. Wanneer REDD op projectbasis wordt uitgevoerd ontstaat de mogelijkheid dat ontbossingsactiviteiten zich verplaatsen naar een ander deel in het land of wanneer REDD nationaal wordt toegepast dat ontbossingsactiviteiten zich in zijn geheel verplaatsen naar een ander land (FOEI, 2008 p. 21). Ook in dit geval wordt klimaatverandering niet gemitigeerd waarbij de gevolgen zijn voor toekomstige generaties.

De nadelen van REDD kunnen dus ruwweg onderverdeeld worden in twee categorieën: de eerste drie – landrechten, consultatie en de *carbon market* – zijn vooral van invloed op huidige generaties. De laatste drie – plantages, *baselines* en *leakage* – hebben voornamelijk gevolgen voor toekomstige generaties. In hoofdstuk vier zullen deze twee categorieën geëvalueerd worden door de *capabilities approach*.

---

<sup>19</sup> Zie afbeelding 2 in bijlage 1.

### HOOFDSTUK 3. DE CAPABILITIES APPROACH VOOR RECHTVAARDIGHEID EN MENSELIJK WELZIJN

Rechtvaardigheid is een belangrijk punt voor de evaluatie van REDD en CDM in hoofdstuk vier. We willen een theorie die rechtvaardige eisen stelt aan deze mechanismen en niet de betrokken partijen ten onrechte bevoordeelt of benadeelt. Daarom zal ik in dit hoofdstuk de theorie van mijn voorkeur – de *capabilities approach* (CA) van Martha Nussbaum – afzetten tegen andere dominante rechtvaardigheidstheorieën: de BBP benadering en utilistische en *resourced-based* theorieën, om aan te tonen dat CA de betere theorie is om REDD en CDM te evalueren. Rechtvaardigheidstheorieën zijn niet slechts een academische discipline, dominante theorieën in dit veld zijn van invloed op politiek beleid en drukken daardoor hun stempel op het soort leven dat mensen kunnen leiden. Voor Martha Nussbaum is het duidelijk dat het soort leven dat mensen moeten kunnen leiden een leven is in overeenstemming met de menselijke waardigheid die ieder individu heeft. Kortom, een menswaardig leven. Een samenleving die minimaal sociaal rechtvaardig is zorgt er dus voor dat al zijn leden de mogelijkheid hebben om zo’n leven te leiden. De reden dat Nussbaum kiest voor deze specifieke invulling van rechtvaardigheid – de mogelijkheid om een menswaardig leven te kunnen leiden – hangt samen met het feit dat CA ook een mensenrechtenbenadering is. Voor Nussbaum moeten mensenrechten – *capabilities* – mensen de mogelijkheid bieden om een menswaardig leven te kunnen leiden. Een theorie die mensen geen menswaardig leven voor ieder mens kan waarborgen – en dus in strijd is met de mensenrechten – is in de ogen van Nussbaum onrechtvaardig. Het hoofdstuk zal ik beginnen met aantonen dat de bovengenoemde theorieën geen menswaardig leven voor iedereen kunnen waarborgen en daarom niet rechtvaardig genoemd kunnen worden. Daarna zal ik uiteenzetten wat CA precies en hoe het zich verhoudt tot andere mensenrechteninstrumenten. Bij Nussbaum zien we dat een mensenrecht – een *capability* – een reële vrijheid is. Mensen moeten daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om hun *capabilities* te realiseren en wanneer nodig zal de plichtdrager – de overheid voor Nussbaum – positieve actie moeten ondernemen om dat mogelijk te maken. Een recht is dus pas een recht als mensen er ook echt gebruik van kunnen maken wanneer zij dat zelf willen.

### 3.1 Rechtvaardigheidstheorieën

Voor Nussbaum heeft ieder mens recht op een menswaardig leven op grond van zijn of haar menselijkheid of inherente waardigheid. De *capabilities* van Nussbaum kunnen gezien worden als precondities die mensen instaat stelt om zo'n leven te leiden. Een theorie die pleit voor een bepaalde inrichting van een samenleving waarbij niet ieder mens de mogelijkheid heeft om een menswaardig leven te kunnen leiden is in de ogen van Nussbaum direct in strijd met de meest fundamentele rechten van de mens en valt daarom niet rechtvaardig te noemen. Zoals hieronder zal blijken zijn de BBP benadering en utilistische en *resourced-based* theorieën geen van alle instaat om te formuleren wat noodzakelijk is voor een menswaardig leven. Door dit gebrek aan minimale rechtvaardigheid kunnen ze niet gebruikt worden als evaluatiemiddel voor REDD en CDM.

#### *BBP*

De BBP benadering is een ietwat vreemde eend in de bijt. Het is geen rechtvaardigheidstheorie pur sang, maar dankzij de *trickle down theory* werd wel lange tijd gedacht dat de baten van een stijgende welvaart uiteindelijk ook ten goede zouden komen aan mensen die zelf weinig van deze welvaart bezitten. Het zou zagezegd naar beneden sijpelen en daarom zou een apart distributiemodel niet absoluut noodzakelijk zijn. Dit valt op zich ook te zien als een rechtvaardigheidsclaim, waarbij het gerechtvaardigd is om simpelweg economische groei te stimuleren met het idee dat de baten daarvan vanzelf terecht komen bij de 'onderlaag' van de bevolking. REDD en CDM hebben potentie om grote winsten te generen en men zou kunnen denken dat een BBP benadering dan het betere model is om deze mechanismen te evalueren, daarom is het relevant om deze benadering toch de betrekken in mijn betoog waarom CA een betere rechtvaardigheidstheorie zou zijn.

BBP meet het niveau van welzijn en ontwikkeling aan de toename in welvaart: de stijging in het Bruto Binnenlands Product (BBP). Het lijkt een goede methode, omdat de monetaire waarde van goederen en diensten het mogelijk maakt om kwantiteiten van verschillende types met elkaar te vergelijken, daarbij komt dat economische groei ook een belangrijke factor is voor welzijn en menselijke ontwikkeling. Een BBP benadering gaat er echter aan voorbij dat normen, waarden en tradities van een samenleving niet te meten zijn in monetaire eenheden, het zegt bijvoorbeeld niets over hoe een land omgaat met zijn minderheidsgroepen (Nussbaum, 2011 p. 49). En het zijn juist de rechten van minderheidsgroepen – inheemse volken en armen – die onder druk komen te



staan door REDD en CDM. BBP kan deze mechanismen dus niet kritisch onder de loep nemen wanneer het aankomt op zaken die niet in monetaire waarde zijn uit te drukken. BBP kan slechts aangeven of REDD en CDM zorgen voor een stijging of daling van het Bruto Binnenlands Product, maar dan nog weten we niet waar de rijkdom zich bevindt, wie er controle over heeft en wat er gebeurt met mensen die niets of weinig bezitten (Nussbaum, 2011 p. 49). Tel daarbij op dat een toename in BBP niet automatisch betekent dat de kwaliteit van leven ook toeneemt in belangrijke gebieden zoals gezondheid of onderwijs (Nussbaum, 2011 p. 47). BBP bundelt aspecten van het leven samen die verschillend zijn en slecht correleren met elkaar, maar wel essentieel zijn voor een menswaardig bestaan, zoals onder andere: gezondheid, ouderdom, educatie, lichamelijke veiligheid, politieke rechten en toegang tot politieke praktijken, kwaliteit van leefomgeving, kans op werk, vrije tijd (Nussbaum, 2011 p. 49). REDD en CDM hebben de potentie om een aantal van deze zaken te ondermijnen. In het vorige hoofdstuk hebben we bijvoorbeeld al gezien dat inheemse volken soms hardhandig van hun grondgebied worden verwijderd (lichamelijke veiligheid) en dat ze zowel bij REDD als bij CDM niet voldoende kunnen participeren (toegang tot politieke praktijken).

Een BBP benadering zegt dus alleen iets over de algemene welvaart, maar dat zegt niets over hoe het gesteld is met welzijn en ontwikkeling in het algemeen of over hoe het gesteld is met individuele mensen. BBP kan dus niet voldoende rekening houden met de dingen die noodzakelijk zijn voor een menswaardig leven.

### *Utilisme*

Een utilistische theorie doet het al een stuk beter dan een BBP benadering: het kijkt naar hoe tevreden mensen zelf zijn met hun leven en niet naar hoeveel zij verdienen. Toch is één van de problemen van een utilistische theorie soortgelijk aan een probleem dat bij voorgenoemde BBP benadering ook een rol speelde. Verschillende aspecten van een leven zijn niet te reduceren tot utiliteit, tevredenheid of plezier, zoals bij het utilisme van John Stuart Mill (Mill, 1863) en Jeremy Bentham (Bentham, 1781) het geval is. Spreken over totale utiliteit of gemiddelde utiliteit zegt uiteindelijk weinig over individuele gevallen of hoe bijvoorbeeld bepaalde minderheidsgroepen het doen (Nussbaum, 2011 p. 51-52). Dat levert dezelfde problemen op als bij de BBP benadering. Een ander probleem komt naar voren wanneer utilisme wordt uitgelegd in termen van bevrediging van verlangens of voorkeuren. Verlangens en voorkeuren komen tot stand binnen de sociale context waarin iemand leeft en worden daardoor beïnvloed (Nussbaum,

2011 p. 54). Proberen welzijn en ontwikkeling te bevorderen door verlangens en voorkeuren van mensen te vervullen brengt het risico met zich met dat de status quo – die op zichzelf onrechtvaardig kan zijn – in een land gehandhaafd blijft. Mensen die leren om bepaalde goederen in de eerste plaats niet te willen – omdat de samenleving deze buiten hun bereik legt vanwege hun geslacht, ras of klasse – zullen er ook niet naar verlangen (Nussbaum, 2011 p. 54). Achtergestelde groepen internaliseren vaak hun tweederangs status en accepteren de situatie zoals deze is (Nussbaum, 2011 p. 54). Deze groepen van mensen geven aan tevreden te zijn met hun leven, ook al worden mogelijkheden – waar ze anders plezier of nut aan hadden gehad – hun ontzegd. Aan de andere kant bestaat er ook de mogelijkheid dat mensen te veel eisen.

Verlangens kunnen dus vervormd zijn waardoor mensen zichzelf tekort kunnen doen of juist te veel kunnen verlangen. Het vervullen van voorkeuren en verlangens is geen verzekering van de mogelijkheid om een menswaardig leven te kunnen leiden, daarnaast loopt utilisme deels tegen dezelfde problemen aan als een BBP benadering: de totale of gemiddelde utiliteit geeft geen informatie over het welzijn en de ontwikkeling van individuen.

#### *Resourced-based*

Een *resourced-based* theorie gaat er vanuit dat hoe meer *resources* een land heeft des te beter het land het doet op de schaal van ontwikkeling en welzijn zolang deze goederen eerlijk genoeg worden verdeeld (Nussbaum, 2011 p. 57). Deze benadering van welzijn en ontwikkeling heeft als voordeel boven de twee eerder genoemde theorieën dat er niet alleen wordt gekeken naar individuen, maar ook naar de verdeling tussen deze individuen. Maar ook met deze theorie zijn een aantal problemen. Ten eerste, niet iedereen heeft dezelfde goederen nodig in dezelfde hoeveelheid om de mogelijkheid te hebben om een menswaardig leven te leiden en niet iedereen is even goed in staat om verkregen goederen zo goed mogelijk te gebruiken (Nussbaum, 2011 p. 57). Verder loopt ook deze theorie het risico om de status quo te handhaven. Als een samenleving wil dat mensen met een fysieke beperking zichzelf kunnen voortbewegen in de maatschappij dan zal er bijvoorbeeld extra geld aan deze groep mensen gespendeerd moeten worden om gebouwen en bussen toegankelijk te maken (Nussbaum, 2011 p. 57). Met name de eerste tekortkoming zien we ook terug bij wat de bekendste variant van een *resourced-based* theorie genoemd kan worden: *A theory of Justice* van John Rawls (Rawls, 2005). Ook daar ligt de nadruk meer op de juiste verdeling van goederen, dan op wat mensen er daadwerkelijk mee kunnen doen. In het vorige hoofdstuk hebben we bijvoorbeeld al gezien dat één

van de redenen waarom inheemse volken moeilijk kunnen participeren in REDD is omdat zij beginnen vanuit een achterstandspositie. Wanneer het noodzakelijk is voor een menswaardig leven dat zij in voldoende mate kunnen deelnemen aan processen die hun leven beïnvloeden – en we zullen in het volgende hoofdstuk zien dat dit het geval is – dan zullen er meer middelen aan hen moeten worden besteed om ze op gelijk niveau met anderen te laten meedoen. Wanneer *resources* worden opgevat als financiële middelen ontstaat er nog een probleem: een ongeveer gelijke verdeling van inkomen en welvaart betekent nog niet dat andere zaken – die doorgaans als belangrijk voor welzijn worden beschouwd – ook gerealiseerd worden zoals vrijheid van godsdienst of vrijheid van meningsuiting (Nussbaum, 2011 p. 58).

Een specifieke verdeling van goederen leidt dus ook niet tot een menswaardig leven, omdat hier niet uit valt af te leiden in hoeverre een menswaardig leven gerealiseerd kan worden door individuele mensen. Goederen en geld zijn een middel om een doel – een menswaardig leven voor iedereen – te bereiken. Het doel is nog niet bereikt door het middel op een bepaalde manier te verdelen.

De *capabilities approach* heeft als voordeel ten opzichte van de BBP benadering dat het wel rekening houdt met ieder individu en het geen gebruik maakt van een enkele numerieke schaal om welzijn en ontwikkeling in uit te drukken. Voor CA verschillen aspecten van het leven niet alleen in kwantiteit maar ook in kwaliteit, daarom formuleert CA *capabilities* die rekening houden met de verschillende factoren die een menswaardig leven mogelijk maken en zijn deze niet te reduceren tot elkaar. In tegenstelling tot utilistische theorieën neemt CA de menselijke waardigheid als uitgangspunt en kijkt naar wat mensen kunnen zijn en kunnen doen en geeft ze daarmee de mogelijkheid op een menswaardig leven. 'Zijn' en 'doen' geven ook veel meer inzicht in waarom – zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien – de territoria voor inheemse volken belangrijk zijn. Deze gebieden zijn nauw verbonden met het kunnen beleven en uitoefenen van hun cultuur en tradities, die op hun beurt essentieel zijn voor hun identiteit als afzonderlijk volk en daarmee hun waardigheid. Een utilistische theorie kan deze diepgang niet ondervangen. Voor CA hebben – anders dan bij *resourced-based* theorieën – goederen en de verdeling daarvan alleen waarde in zoverre ze bijdragen aan het realiseren van een menswaardig leven. Ze hebben geen waarde op zichzelf en kunnen niet als een substituut gezien worden voor een *capability*. Het gaat om daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om een menswaardig leven te leiden en het hebben van goederen garandeert dat niet.

CA kan dus de grootste tekortkomingen van de voorgaande theorieën ondervangen en kan zoals we in de volgende paragraaf zullen zien wel een menswaardig leven voor ieder individu garanderen.

### 3.2 Capabilities

Nussbaum beoogt dat de *capabilities approach* een theorie vormt van fundamentele sociale rechtvaardigheid<sup>20</sup> (Nussbaum, 2011 p. 19). Een minimaal rechtvaardige samenleving, is een samenleving die een menswaardig leven mogelijk maakt. CA articuleert welke *capabilities* voor ieder beschikbaar zouden moeten zijn om een menswaardig leven te kunnen leven en verbindt hier ook een ondergrens aan: de noodzakelijke minimale beschikbaarheid van elke *capability*<sup>21</sup>. Een soortgelijk punt wordt goed overgebracht door Henry Shue wanneer hij het heeft over 'zijn' *basic rights*: "*They specify the line beneath which no one is to be allowed to sink*" (Shue, 1996 p. 18 ). Let wel, bij Nussbaum bestaat de ondergrens uit de *mogelijkheid* om gebruik te maken van de minimale beschikbaarheid van een *capability* en is het aan de mensen zelf om te bepalen of zij dit doen. *Capabilities* worden daarom ook weleens reële vrijheden genoemd omdat het mensen de vrijheid geeft of en – tot op zekere hoogte – hoe ze hun *capabilities* realiseren, mensen worden niet gedwongen om één bepaald soort leven te leiden<sup>22</sup>, zij hebben de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij willen leven. CA is dus pluralistisch ten opzichte van waarden en uit het promoten van *capabilities* blijkt respect voor een hoeveelheid aan verschillende religieuze en seculiere standpunten en perspectieven en is hierdoor compatibel met het idee van politiek liberalisme (Nussbaum, 2008 p. 59, 105). De *capabilities* zijn een set van samenhangende mogelijkheden of kansen om te kiezen en naar te handelen (Nussbaum, 2011 p. 20). De notie van reële vrijheid houdt dus ook in dat mensen daadwerkelijk kunnen kiezen en dat de plichtdrager voor het realiseren van deze *capabilities* of reële vrijheden – de overheid voor Nussbaum – postieve actie onderneemt om de *capabilities* van mensen tot een bepaalde ondergrens te realiseren.

---

<sup>20</sup> Nussbaum spreekt van *basic social justice*.

<sup>21</sup> Elke *capability* moet in een bepaalde mate beschikbaar zijn voor een menswaardig leven, een hogere mate van beschikbaarheid van de ene *capability* kan niet een te lage mate van beschikbaarheid van een andere *capability* compenseren.

<sup>22</sup> Waarmee ik niet wil zeggen dat bij Shue mensen gedwongen worden om één bepaald soort leven te leiden.

Bij Nussbaum bestaat de *capabilities approach* uit drie lagen (Nussbaum, 2008 p. 84-85):

*Basic capabilities* zijn de aangeboren fysieke en verstandelijke vermogens van een individu. Het is de meest basale aanleg die iemand ergens voor heeft, maar die verdere ontwikkeling behoeft eer het tot uiting kan komen. Niet elke *basic capability* moet of hoeft ontwikkeld te worden, maar alleen welke essentieel zijn voor menswaardig leven.

*Internal capabilities* zijn ontwikkelde eigenschappen en vaardigheden, vaak tot stand gekomen in interactie met de sociale, politieke, familiere en economische omgeving (Nussbaum, 2011 p. 21). Bijvoorbeeld: de natuurlijke aanleg van een individu om goed te kunnen schrijven kan een actieve of ontwikkelde vaardigheid worden door het kunnen volgen van schrijfcursussen.

*Combined capabilities* zijn de *internal capabilities* gecombineerd met de vrijheid en mogelijkheid om gebruik te maken van een vaardigheid of aanleg. Niet alleen de ontwikkelde vaardigheid hebben om te schrijven, maar ook de vrijheid en mogelijkheid om zelf het onderwerp van schrijven te bepalen en dit te schrijven te kunnen verspreiden. *Combined capabilities* moeten voor ieder afzonderlijk individu beschikbaar zijn.

Een minimaal rechtvaardige samenleving, is zoals eerder gezegd een samenleving die een menswaardig leven mogelijk maakt. De mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden bestaat uit het beschikbaar maken van *capabilities* boven een bepaalde ondergrens. Deze *capabilities* gaan niet alleen over de ontwikkeling van een natuurlijke aanleg of vaardigheid ergens voor, maar ook om het realiseren van de vrijheid en mogelijkheid om deze vaardigheid naar eigen goeddunken – binnen het billijke – toe te passen of uit te oefenen. Nussbaum formuleert een lijst met tien *central capabilities* die absoluut noodzakelijk zijn voor een menswaardig leven. De volgende lijst is ingekort van Nussbaum overgenomen en zijn de belangrijkste *capabilities* voor het evalueren van REDD en CDM (Nussbaum, 2011 p. 33-34):

1. *Life. Being able to live to the end of a human life of normal length; not dying prematurely, [...].*
2. *Bodily Health. Being able to have good health, [...] to be adequately nourished; to have adequate shelter.*

3. *Bodily Integrity. Being able to move freely from place to place; to be secure against violent assault, [...]*
4. *Senses, Imagination, and Thought. [...] Being able to use imagination and thought in connection with experiencing and producing works and events of one's own choice, religious, literary, musical, and so forth. Being able to use one's mind in ways protected by guarantees of freedom of expression with respect to both political and artistic speech, and freedom of religious exercise. [...].*
5. *Emotions. Being able to have attachments to things and people outside ourselves; [...]*
6. *Practical Reason. Being able to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one's life. (This entails protection for the liberty of conscience and religious observance.)*
7. *Affiliation.*
  1. *Being able to live with and toward others, to recognize and show concern for other humans, to engage in various forms of social interaction; [...] (Protecting this capability means protecting institutions that constitute and nourish such forms of affiliation, [...].)*
  2. *Having the social bases of self-respect and non-humiliation; being able to be treated as a dignified being whose worth is equal to that of others. [...].*
8. *Other Species. [...].*
9. *Play. Being able to laugh, to play, to enjoy recreational activities.*
10. *Control over one's Environment.*
  1. *Political. Being able to participate effectively in political choices that govern one's life; having the right of political participation, protections of free speech and association.*
  2. *Material. Being able to hold property (both land and movable goods), and having property rights on an equal basis with others; [...].*

Het doel van CA is dus tweeledig. Enerzijds formuleert het de precondities die noodzakelijk zijn voor een menswaardig leven, anderzijds beoogt het een normatieve politieke rechtvaardigheidstheorie te zijn die als basis kan dienen voor fundamentele constitutionele rechten die gerespecteerd en geïmplementeerd kunnen worden door staten. Een staat die CA opneemt in zijn politieke basisstructuur en het als leidraad neemt voor beleid garandeert daardoor dat zijn

burgers een leven kunnen leiden dat in overeenstemming is met ieders inherente menselijke waardigheid.

### **3.3 De *capabilities approach* en mensenrechten**

De lijst van *central capabilities* moet gelezen worden als dat wat noodzakelijk is voor minimale sociale rechtvaardigheid. Een samenleving die faalt om de *capabilities* op deze lijst te realiseren boven een bepaalde ondergrens is niet minimaal sociaal rechtvaardig te noemen. Een samenleving is pas minimaal sociaal rechtvaardig als alle burgers een menswaardig leven zouden kunnen leiden, dat is een leven dat recht doet aan de inherente menselijke waardigheid die ieder individu van nature heeft. Nussbaums idee van rechtvaardigheid is dus geënt op het idee van een inherente menselijke waardigheid waar bepaalde rechten of *entitlements* uit voortvloeien die gerespecteerd moeten worden. H. L. A. Harts concept van *natural rights* vangt deze traditionele opvatting van mensenrechten goed. Mensenrechten – *natural rights* dus bij Hart – zijn rechten die mensen hebben op grond van hun menselijkheid en deze rechten bezitten mensen onafhankelijk van sociale conventies en gebruiken (Hart, 1955). Het idee van onvervreembare rechten waar elk mens recht op heeft op grond van zijn waardigheid of menselijkheid zien we al eerder terug bij *The Universal Declaration of Human Rights*, waar in de preambule staat dat: "*recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family*" en in artikel 1: "*All human beings are born free and equal in dignity and rights*". Net als bij Nussbaum vormen de universele rechten van de mens ook de basis voor basale constitutionele principes (Nussbaum, 2008 p. 97).

Het is hier op zijn plaats om kort in te gaan in welke opzichten de *capabilities* verschillen van gebruikelijke mensenrechtenpraktijken en waarom CA de voorkeur geniet anders dan dat het ook een theorie is van fundamentele rechtvaardigheid. CA kan gezien worden als een manier om de praktijk van mensenrechten – zoals vastgelegd in verschillende verklaringen of theoriën – te reconstrueren, daarbij is CA ook heel expliciet in wie de *capabilities* beschikbaar moet stellen: de overheid. CA is een manier om helder te maken waar mensenrechten overgaan: beschermen van de menselijke waardigheid door mensen rechten toe te kennen die daar essentieel voor zijn en ook wat het betekent om daadwerkelijk een recht te hebben. Denken in termen van *capabilities* geeft ten eerste een maatstaf om te bepalen wat het is om een recht te waarborgen. Mensenrechten geven ieder mens dezelfde rechten op basis van zijn inherente waardigheid, maar het daadwerkelijk hebben van recht betekent ook dat je het recht kan uitoefenen. Dat actieve aspect is inherent aan de *capabilities approach*: een recht is pas gewaarborgd als mensen de keuze hebben

om er wel of geen gebruik van te maken. Dat betekent ten tweede dat CA ook niet het gebruikelijke onderscheid maakt tussen negatieve en positieve rechten. Om een menswaardig leven te kunnen leiden moeten ieders *capabilities* gerealiseerd worden tot een bepaalde ondergrens: elk recht kan dus positieve actie vereisen. Dit betekent dat er bijvoorbeeld meer geld of middelen besteed moeten worden aan mensen met een achterstandpositie. Als je begint met een taalachterstand, dan is toegang tot basisonderwijs misschien niet genoeg om dat recht te trekken en zal er extra geld, middelen en tijd moeten worden besteed aan die kinderen om hun taalniveau op voldoende niveau te krijgen, zodat zij dezelfde mogelijkheden en kansen hebben als ieder ander. *Capabilities* vermijden ten derde de indruk van vooringenomenheid jegens Westerse waarden en normen waar mensenrechten vaak van worden beschuldigd. Deze discussie wordt omzeilt doordat CA de mens zelf – en wat hij kan doen en zijn – als uitgangspunt neemt en daardoor de ruimte laat voor verschillende invullingen van een menswaardig leven.

Bij CA is het ook duidelijk wie deze rechten zou moeten realiseren: de staat. Nussbaum ziet als één van de algemeen geaccepteerde doeleinden van de staat dat het tot zijn taken behoort om het mogelijk te maken dat mensen minimaal instaat zijn om een leven te leiden met waardigheid (Nussbaum, 2011 p. 64). Elke overheid heeft met betrekking tot REDD en CDM het laatste woord of een project wel of niet van start gaat en onder welke voorwaarden. Het dus de taak van de staat om zijn burgers te beschermen tegen deze mechanismen wanneer zij een schending van de mensenrechten vormen.

We hebben in dit hoofdstuk gezien wat CA is en waarom het een betere rechtvaardigheidstheorie dan de dominante theorieën in dit veld. CA kan van deze theorieën als enige precondities formuleren die noodzakelijk zijn voor een menswaardig leven en die elke samenleving zou moeten realiseren wil zij minimaal sociaal rechtvaardig zijn. We hebben daarnaast gezien dat CA een duidelijker leidraad vormt dan gebruikelijke mensenrechteninstrumenten wanneer we willen achterhalen wat er noodzakelijk is voor een menswaardig leven en wat er moet gebeuren om mensen zo'n leven te geven en daarmee een samenleving te bewerkstelligen die minimaal rechtvaardig is.



## HOOFSTUK VIER: EVALUATIE VAN REDD EN CDM

We hebben in hoofdstuk twee gezien dat REDD en CDM twee maatregelen zijn om klimaatverandering te mitigeren en dat bij CDM ook een adaptatiecomponent een grote rol speelt. REDD probeert klimaatverandering te mitigeren door *carbon sinks* – bossen – te vergroten en te behouden. Een positief neveneffect hiervan is dat bossen door het reguleren van ziekten en water ook een adaptatiecomponent hebben, daarnaast zijn bossen de leefomgeving van inheemse volken en een belangrijke bron van levensonderhoud voor verschillende groepen mensen. CDM probeert klimaatverandering te mitigeren door projecten op te zetten die additioneel zijn: de uitstoot van broeikasgassen is minder dan het geval zou zijn geweest als het CDM project niet was opgezet. Het heeft tevens als doel om menselijke en natuurlijke systemen weerbaarder te maken voor de gevolgen van klimaatverandering door bij te dragen aan duurzame ontwikkeling. Voordelen bij CDM zouden onder andere bestaan uit verminderen van luchtvervuiling, het promoten van duurzame energie, meer aandacht voor gezondheid en veiligheid, verlichting van armoede door het creëren van werkgelegenheid en effectief gebruik van natuurlijke hulpbronnen. We hebben in hetzelfde hoofdstuk ook gezien dat er nadelen aan beide mechanismen zitten voor zowel huidige als toekomstige generaties mensen. Waaronder het risico dat klimaatverandering niet gemitigeerd wordt, menselijke en natuurlijke systemen niet weerbaarder worden tegen de gevolgen van klimaatverandering en mensen hun leefomgeving en bron van levensonderhoud kwijtraken en niet effectief kunnen participeren in besluiten die hun leven beïnvloeden. In dit hoofdstuk kunnen we deze voor- en nadelen evalueren aan de hand van de *capabilities approach*. We hebben in hoofdstuk drie gezien dat de BBP benadering en utilistische en *resourced-based* theorieën niet rechtvaardig te noemen zijn en dat CA de betere theorie is om CDM en REDD mee te evalueren. Bijkomend voordeel is dat CA aansluit bij gebruikelijke mensenrechtenpraktijken, maar CA weet in tegenstelling tot traditionele mensenrechtenpraktijken duidelijk te maken wat het betekent om een recht te hebben: de mogelijkheid om daadwerkelijk van dat recht gebruik te maken. De *capabilities* zullen in dit hoofdstuk fungeren als het kader waarbinnen we deze mechanismen kunnen evalueren.

Het kan gezien worden als een pluspunt van een mechanisme wanneer het bijdraagt aan de *capabilities* van mensen of ze in ieder geval niet schaadt en als een minpunt wanneer het de *capabilities* van mensen ondermijnt. In mijn thesis richt ik mij specifiek op inheemse volken en armen in ontwikkelingslanden van

zowel huidige generaties als toekomstige generaties. Huidige generaties ondervinden nu al de voor- en nadelen van REDD en CDM doordat projecten impact hebben op hun leven en leefomgeving. Toekomstige generaties betreffen in principe de gehele toekomstige wereldbevolking, want de gevolgen van klimaatverandering zullen merkbaar zijn voor iedereen. Maar het zijn ten eerste ontwikkelingslanden die het hardst getroffen zullen worden en ten tweede zijn zij ook het minst weerbaar. Binnen ontwikkelingslanden zijn het dan met name zwakke groepen – zoals inheemse volken en armen – die dan de hardste klappen moeten opvangen. Het is dus vooral in hun belang dat klimaatverandering gemitigeerd wordt en dat menselijke en natuurlijke systemen weerbaarder worden. Afhankelijk van of de mechanismen dat inderdaad kunnen bewerkstelligen worden hun *capabilities* bevorderd of ondermijnd.

Dit hoofdstuk begint met het evalueren van de voor- en nadelen van REDD en CDM voor huidige generaties van inheemse volken en armen. De voor- en nadelen voor toekomstige generaties zal ik tegelijkertijd behandelen in een aparte paragraaf. De reden hiervoor is dat de voor- en nadelen van REDD en CDM voor toekomstige generaties algemener zijn: mitigeren ze wel of niet klimaatverandering, maken ze menselijke en natuurlijke systemen wel of niet weerbaarder? Ik zal dus kijken hoe het wel of niet mitigeren en weerbaarder maken van menselijke systemen de *capabilities* van toekomstige generaties beïnvloedt. We hebben dan een goed overzicht welke *capabilities* van welke groep en generatie worden ondermijnd.

Voordat we een indicatie kunnen geven over de houdbaarheid om verder te gaan met REDD en CDM is het ook van belang om te kijken naar hoe 'diep' de defecten van deze mechanismen zitten. Zijn ze makkelijk op te lossen? En als we ze kunnen oplossen hebben we dan nog dezelfde mechanismen of zijn ze dan zover veranderd dat er sprake is van compleet nieuwe mechanismen? Pas nadat we deze zaken helder hebben kunnen we een indicatie geven over de houdbaarheid van REDD en CDM, waarbij het ook van belang is om rekening te houden met mogelijke alternatieven.

#### **4.1 Evaluatie REDD huidige generaties**

Deze paragraaf zal zich richten op de voor- en nadelen voor huidige generaties. Voor huidige generaties bestaan de nadelen uit afsluiting van het bos, gebrek aan consultatie en participatie en een link aan de *carbon market*. We hebben gezien dat met name armen en inheemse volken van huidige generaties nadeel ondervinden van een afsluiting van het bos en dat zij respectievelijk ook nadeel ondervinden van een link aan de *carbon market* en van gebrekkige consultatie en participatie. De voordelen van REDD voor huidige generaties bestaan uit het

behoud van leefomgeving, levensonderhoud, ziekte- en waterregulering en de reductie en vertraging van de afvoer van oppervlaktewater.

### *Voordelen*

REDD behoudt en vergroot bossen om klimaatverandering te mitigeren. Positieve neveneffecten<sup>23</sup> – mits REDD goed geïmplementeerd wordt – bestaan voor armen en inheemse volken uit behoud van hun bron van levensonderhoud, ziekte- en waterregulatie en reductie en vertraging van de afvoer van oppervlaktewater, waardoor rampen zoals overstromingen en modderstromen verminderd worden. Voor inheemse volken komt bij bovenstaande punten nog het voordeel dat hun leefomgeving – waar zoals we zullen zien hun identiteit en waardigheid nauw mee verbonden zijn – ook beter beschermd wordt. Als we deze voordelen langs de lijst van *capabilities* leggen dan zien we dat ze de *capabilities* van mensen ondersteunen.

Door het reguleren van ziekte en water wordt het aantal broedplekken en de kans om ziekten over te dragen teruggedrongen. Hierdoor worden de *capabilities* om een leven te leiden van normale lengte in goede gezondheid ondersteund. Deze *capabilities* worden ook ondersteund door het reduceren en vertragen van oppervlaktewater, waardoor de kans op overstromingen en modderstromen afneemt. Aardverschuivingen – mede veroorzaakt door (zware) regenval en ontbossing – eisen duizenden levens per jaar (Website Global Deaths Landslides). Overstromingen en landverschuivingen zorgen ook voor honderden tot duizenden ontheemden doordat woningen en leefomgevingen vernietigd worden, daardoor wordt het recht op adequaat onderdak ondermijnd en brengt het ook allerlei gezondheidsrisico's met zich mee door bijvoorbeeld gebrek aan hygiënisch sanitair, veilig water, voedsel en uitbraken van ziekten zoals diarree. Het behouden en vergroten van bossen kan dus op verschillende manieren het recht op een leven van normale lengte en het recht op goede gezondheid ondersteunen. Het behouden en vergroten van bossen betekent ook dat negentig procent van de 1.2 miljard mensen die in extreme armoede leven toegang houden tot het bos – mits het bos niet wordt 'afgesloten' – en dus toegang houden tot hun bron van levensonderhoud. REDD ondersteunt dus ook het recht op adequate voeding, een *capability* die op zichzelf ook weer cruciaal is voor de mogelijkheid om een leven te leiden van normale lengte in goede gezondheid.

Voeding is wat Jonathan Wolff en Avner De-Shalit een *fertile functioning* noemen (Wolff 2009, p. 221). Een *fertile functioning* – te vergelijken met een *capability* – bevordert andere *capabilities* en vergroot daardoor de mogelijkheid

---

<sup>23</sup> Zie bijlage 1, afbeelding 3 voor een overzicht van voor- en nadelen.

op een menswaardig leven. Een *corrosive disadvantage* is het tegenovergestelde van een *fertile capability* (Wolff 2009, p. 221). Het ondermijnt meerdere *capabilities* en verkleint daarmee de kans op een menswaardig leven. Adequate voeding kan gezien worden als een *fertile capability*. Het draagt bij aan een goede gezondheid en aan een leven van normale lengte. Daarbij komt dat – met name in de kindertijd – goede voeding van cruciaal belang is om goed te kunnen ontwikkelen op onder andere fysiek en cognitief gebied (International Federation of Red Cross and Red Crescent (IFRC) 2011, p. 37). Adequate voeding is dus van wezenlijk belang voor *capabilities* die betrekking hebben op het gebruik kunnen maken van cognitieve en fysieke capaciteiten, zoals bijvoorbeeld het kunnen genieten van recreatieve activiteiten of kritisch kunnen reflecteren<sup>24</sup>.

Het vergroten en behouden van bossen betekent ook dat inheemse volken – wanneer hen de toegang niet wordt ontzegd – niet alleen in hun levensonderhoud kunnen blijven voorzien, maar ook kunnen blijven wonen op hun voorouderlijke grondgebieden waarmee ze een hechte spirituele band hebben en die zij als noodzakelijk zien voor hun waardigheid en identiteit als een afzonderlijk volk. De relatie tussen grondgebied, waardigheid en identiteit als afzonderlijk volk en hoe dat zich verhoudt tot de *capabilities* zal ik uitgebreider bespreken bij de paragraaf over de nadelen van REDD. De *capabilities* die hierbij betrokken zijn laten zich makkelijker naar voren halen wanneer we bekijken wat 'afsluiting van het bos' precies betekent voor inheemse volken en hoe dat hun waardigheid aantast.

De voordelen van REDD ondersteunen dus verschillende *capabilities* zoals de mogelijkheid om een leven te leiden van normale lengte in goede gezondheid, de mogelijkheid om adequaat gevoed te zijn en adequaat onderdak te hebben. Voeding kan zelfs gezien worden als een *fertile capability*, het realiseren van deze *capability* heeft een positief en bevorderend effect op andere *capabilities*. REDD kan dus een bijdrage leveren aan de *capabilities* van mensen, dat betekent niet dat deze *capabilities* tot een acceptabele – menswaardige – ondergrens zijn gerealiseerd en dat een overheid zijn plicht vervuld heeft, maar wel dat de positieve neveneffecten van REDD mensen ondersteunen in het vervullen van hun *capabilities*. Van de positieve neveneffecten is echter alleen sprake wanneer REDD goed wordt geïmplementeerd. De nadelen die zullen worden besproken

---

<sup>24</sup> Ik wil hiermee niet zeggen dat bossen voorzien van voeding op een adequaat niveau om de schadelijke gevolgen van honger en ondervoeding tegen te gaan, maar slechts dat voeding een belangrijke *capability* is, die REDD – mits goed geïmplementeerd – ondersteunt door bossen te behouden en daarmee een bron van levensonderhoud voor veel mensen.

vormen niet alleen zelf direct een bedreiging voor de *capabilities* van mensen, maar ondermijnen ook de positieve neveneffecten van REDD.

### *Nadelen*

De nadelen van REDD voor inheemse volken en armen bestaan ten eerste uit het feit dat door onduidelijke landrechten en de toenemende waarde van bossen een staat de bossen wil beschermen tegen 'bemoeinissen van buitenaf'. Inheemse volken en armen worden daardoor de toegang tot het bos ontzegd. Ten tweede ondervinden inheemse volken en armen respectievelijk nadeel van een gebrekkige consultatie- en participatieproces en van een mogelijke link aan de *carbon market*. Als we deze nadelen langs de lat van de *capabilities* leggen, dan zullen we zien dat deze nadelen de *capabilities* van mensen ondermijnen.

### *Onduidelijke landrechten*

In de voorgaande paragraaf hebben we al gezien dat REDD het recht op adequate voeding ondersteunt. Door armen en inheemse volken de toegang te ontzeggen wordt deze ondersteuning weggenomen en omdat beide groepen geen alternatieven hebben betekent het een ondermijning van hun *capabilities*. Niet alleen het recht op adequate voeding wordt door 'afsluiting' van het bos ondermijnd, maar ook het recht op een leven van normale lengte, het recht op goede gezondheid en – zoals we in de voorgaande paragraaf hebben gezien – de mogelijkheid om goede fysieke en cognitieve ontwikkeling te hebben. Geen toegang tot (adequate) voeding vormt dus een *corrosive disadvantage*. Wanneer armen en inheemse volken geen toegang meer hebben tot het bos om in hun levensonderhoud te voorzien heeft dat verstrekkende gevolgen voor hun mogelijkheden om een menswaardig leven te leiden. Wanneer mogelijk zou een staat op een andere manier voedselzekerheid kunnen bieden aan armen, door bijvoorbeeld een bepaald distributiemechanisme op te zetten. Voor inheemse volken ligt het echter anders. Voor hen is gebruik maken van boshulpmiddelen om te voorzien in hun levensonderhoud tevens een traditie: het maakt deel uit van hun identiteit.

Voor inheemse volken betekent uitsluiting van het bos dat zij hun voorouderlijke grondgebieden kwijtraken, dat vormt niet alleen een bedreiging voor de mogelijkheid om te voorzien in hun eigen levensonderhoud en onderdak, maar ook voor hun leefgewoonten, tradities, gebruiken en cultuur. Deze culturele en traditionele bagage is voor een belangrijk deel geënt op de spirituele relaties die zij onderhouden met hun leefgebieden. Deze dingen hangen dus met elkaar

samen en kunnen – om een goed begrip te krijgen van het belang ervan – niet los van elkaar gezien worden (Netherlands Centre for Indigenous Peoples (NCIV)).

Inheemse volken hebben een hechte spirituele band met hun leefgebieden, deze gebieden vormen de basis voor hun culturele en spirituele gemeenschapsleven en zijn nauw met elkaar verbonden. Ceremonieën reguleren bijvoorbeeld niet alleen de relaties tussen individuen, clans, samenlevingen en naties, maar tussen al het leven op aarde en spelen ze een belangrijke rol bij de overlevering van normen en waarden aan de volgende generatie (NCIV). De objecten die een rol spelen in deze ceremonieën kunnen fysieke objecten zijn, maar ook deel uitmaken van het landschap zoals een berg of waterval (NCIV). Op deze manier kunnen cultuur en leefomgeving met elkaar vervlochten zijn en betekent het kwijtraken van leefgebied dus ook een ondermijning van hun cultuur en tradities. Het hebben van een eigen cultuur, tradities en gebruiken zien inheemse volken als essentieel voor hun identiteit als een afzonderlijk volk en voor hun waardigheid. De manier waarop inheemse volken voorzien in levensonderhoud en onderdak zoals het verzamelen van hout en voedsel om te gebruiken voor traditionele doeleinden zoals het koken op vuur en het bouwen van woningen maken op hun beurt ook weer deel uit van de cultuur en gebruiken van inheemse volken.

Onduidelijkheid over landrechten en de toenemende waarde van bossen onder REDD zorgen ervoor dat inheemse volken het risico lopen om van hun voorouderlijke grondgebieden te worden ontzet. Toegang tot deze grondgebieden is essentieel voor het hebben en behouden van hun identiteit als afzonderlijk volk. Deze identiteit zien inheemse volken als het grondvest van hun waardigheid, daarom zien zij het als essentieel voor hun waardigheid dat zij duidelijke landrechten krijgen op hun territoria en dat deze gerespecteerd worden. CA geeft geen pasklaar antwoord op de vraag of het hebben van landrechten, of het kunnen gebruiken van voorouderlijke grondgebieden belangrijke voorwaarden zijn voor het kunnen leven van een menswaardig leven. Naar mijn mening zijn landrechten niet rechtstreeks af te leiden uit de lijst van de *central capabilities*, maar zijn ze wel vatbaar voor een interpretatie waaruit blijkt dat het noodzakelijk is voor de waardigheid van inheemse volken om gebruik te kunnen blijven maken van en toegang te blijven houden tot hun territoria<sup>25</sup>. Een

---

<sup>25</sup> Vanuit hier zou waarschijnlijk ook beargumenteerd kunnen worden dat landrechten de enige manier zijn waarop inheemse volken verzekerd kunnen zijn van het gebruik van hun voorouderlijke grondgebieden. Ik zal hier slechts beargumenteren dat CA in ieder geval ruimte biedt voor een interpretatie waaruit blijkt dat inheemse volken de toegang en

staat heeft dan misschien formeel het eigendomsrecht heeft, maar vanuit het oogpunt van minimale rechtvaardigheid die CA voorschrijft zal een staat inheemse volken niet (zomaar) hun leefgebied kunnen ontzeggen en/of hun leefgebied kunnen afbreken. Een REDD project zal hier dus rekening mee moeten houden.

Menselijke waardigheid wordt door de *capabilities approach* ingevuld aan de hand van de tien *central capabilities*. Als het hebben van een eigen identiteit en cultuur belangrijk is voor de mogelijkheid om een menswaardig leven te kunnen leiden, dan is het af te leiden uit de lijst. Zoals we hieronder zullen is dit inderdaad het geval en hier komt duidelijk een voordeel van CA op andere mensenrechtenpraktijken naar voren. Een recht is pas een recht als mensen ook daadwerkelijk van dat recht gebruik van kunnen maken en elk recht kan dus positieve actie vereisen. Als identiteit noodzakelijk is voor een menswaardig bestaan dan zal de plichtdrager – de staat voor CA – stappen moeten ondernemen om ervoor te zorgen dat mensen ook daadwerkelijk gebruik kunnen maken van dat recht. In het geval van inheemse volken betekent dat, dat zij de toegang tot en het gebruik van hun leefgebieden moeten behouden, omdat daar hun identiteit op gegrondvest is.

De *capabilities* geven mensen het recht op het hebben van een eigen cultuur, gebruiken, tradities, religie en spiritualiteit. Ze moeten de mogelijkheid hebben om producten en evenementen te produceren en te ervaren naar gelang hun eigen voorkeur en goeddunken. Dit heeft niet alleen betrekking op het soort evenement (concert, film, etc.), maar ook op wat misschien het beste omschreven kan worden als de context (religieus, cultureel, etc.) van het evenement. Mensen hebben ook het recht op affiliatie: de mogelijkheid om te leven met elkaar, sociale interacties aan te gaan met anderen en vrijheid van verenging. Hieruit volgt ook een recht op instituties die dit soort *capabilities* in standhouden en bevorderen. Deze *capabilities* staan in een soort van wisselwerking met de *capability* om gebruik te maken van de eigen praktisch rede: zelf een concept van het goede (leven) vormen en hier kritisch op reflecteren. De mogelijkheid om zelf te bedenken hoe men het eigen leven wil inrichten betekent dat mensen de mogelijkheid moeten hebben om hun leven ook daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Dat kan enerzijds juist door de mogelijkheid om gebruik te maken van de eerder genoemde *capabilities*, maar

---

gebruik van hun territoria moeten behouden. Of landrechten daarvoor noodzakelijk zijn is iets wat de praktijk zou moeten uitwijzen.

aan de andere kant moeten mensen om te beginnen ook toegang hebben tot een breed scala aan ervaringen om überhaupt concepties van het goede te kunnen vormen. Deze drie *capabilities* – ‘zintuigen, verbeelding en denkvermogen’, ‘affiliatie’ en ‘praktische rede’ – kunnen naar mijn idee gezien worden als identiteitsvorming. De mogelijkheid om *input* te verkrijgen om kritisch op te reflecteren en concepten van het goede te ontwikkelen en om het eigen leven vorm te geven in navolging van deze concepten vormt deels iemand eigen identiteit. Het ontwikkelen en hebben van een eigen identiteit kan dus als een noodzakelijke voorwaarde gezien worden voor een menswaardig leven. Het is dan aan een overheid om stappen te ondernemen om de mogelijkheid van het vormen en hebben van een identiteit te beschermen en te bevorderen.

Inheemse volken hebben dus recht op behoud van hun eigen identiteit. Het is een noodzakelijk voorwaarde voor hun waardigheid. Een staat moet er dus voor zorgen dat de identiteit van inheemse volken niet wordt ondermijnd door REDD. Hoewel er dus niet rechtstreeks grondrechten vallen af te leiden uit CA, kan er wel beargumenteerd worden dat toegang tot en gebruik van hun voorouderlijke leefgebieden essentieel is voor hun waardigheid en dat een REDD project daar rekening mee zal moeten houden.

Zowel armen mensen als inheemse volken worden door ‘afsluiting’ van het bos ondermijnd in hun mogelijkheden om adequaat gevoed te zijn. Bij inheemse volken komt daar nog bij dat het hun identiteit als afzonderlijk volk ondermijnt en daarmee dus hun waardigheid. ‘Afsluiting’ van het bos beperkt inheemse volken en armen dus in hun mogelijkheden om een menswaardig leven te kunnen leiden.

#### *Gebrekkige consultatie en participatie*

In hoofdstuk twee hebben we gezien dat het gebrek aan consultatie en participatie bij REDD projecten een grote zorg is. Dat komt enerzijds doordat inheemse volken een slechtere onderhandelingspositie hebben dan grote bedrijven en overheden die de kennis en financiële middelen in huis hebben om onderhandelingen goed in te gaan. Anderzijds omdat belanghebbende groepen van inheemse volken gewoonweg niet of onvoldoende worden betrokken en geraadpleegd bij REDD projecten. Niet voldoende geconsulteerd worden en niet effectief kunnen participeren ondermijnt de mogelijkheid om het eigen leven richting te geven. Ieder mens heeft zoals hierboven al is aangehaald het recht om zelf concepties van het goede leven te vormen en kritisch te reflecteren op de planning van het eigen leven. Dat betekent dat informatie die van invloed is op



iemands leven verstrekt moet worden, zodat mensen weloverwogen afwegingen kunnen maken over hoe zij hun leven willen vormgeven. Door inheemse volken uit te sluiten van het consultatieproces missen zij de mogelijkheid om voor hen relevante informatie mee te nemen in de planning van hun leven. De mogelijkheid om zelf richting en invulling te kunnen geven aan het eigen leven komt extra duidelijk naar voren in de *capability* die stelt dat mensen effectief moeten kunnen participeren in politieke keuzes die hun leven beïnvloeden. REDD is van invloed op het leven van inheemse volken en welke mogelijkheden zij hebben. Een REDD project kan misschien verwachten dat zij bepaalde tradities loslaten – bijvoorbeeld het kappen van bomen voor hout om woningen van te bouwen en eten op te koken – of dat zij efficiënter omgaan met de natuurlijke hulpmiddelen.

Controle over het eigen leven en de mogelijkheid om dat leven vorm te geven naar een eigen concept van het goede zijn dus een belangrijke voorwaarde voor de mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden. REDD heeft de potentie om deze mogelijkheid te ondermijnen door inheemse volken buiten te sluiten van het consultatie- en participatieproces. Ze worden daardoor niet behandeld als volwaardige mensen die zelf kunnen bepalen wat zij met hun leven willen en wiens leefwijze gerespecteerd moet worden.

#### *Link aan de carbon market*

Een link aan een *carbon market* brengt prijsschommelingen met zich mee, waardoor het succes van REDD afhangt van in hoeverre REDD de prijs van bepaalde grondstoffen kan evenaren en de grillen van de grondstoffenmarkt doorstaat. Wanneer boeren en lokale gemeenschappen betaald worden per ton bespaarde CO<sub>2</sub> dan zouden – wanneer de markt voor CO<sub>2</sub> crasht – prijzen onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. De meest basale rechten zoals het recht op adequate voeding en adequaat onderdak komen daarmee onderdruk te staan, maar ook de daarmee samenhangende *capabilities*. Voeding en onderdak zijn beide belangrijk voor een goede gezondheid en gezondheid is weer belangrijk voor de mogelijkheid om een leven te kunnen leiden van normale lengte. Daarbij geeft een eigen en stabiel inkomen en de mogelijkheid om daarmee te voorzien in het eigen onderhoud ook controle over het eigen leven. Mensen zijn dan niet afhankelijk van wat zij in het bos kunnen verzamelen of in een stad bij elkaar kunnen bedelen.

Een link aan de *carbon market* houdt dus een zeker risico in voor verschillende *capabilities* van mensen en kan wanneer prijzen voor CO<sub>2</sub> onder het

bestaansminimum komen de mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden ondermijnen.

#### **4.2 Evaluatie CDM huidige generaties**

Ook bij CDM kunnen de voor- en nadelen onderverdeeld worden in twee categorieën: voor- en nadelen voor huidige generaties en voor- en nadelen voor toekomstige generaties. We zullen in deze paragraaf kijken naar de voor- en nadelen voor huidige generaties. Er zijn twee voordelen verbonden aan CDM: ten eerste zou CDM bijdragen aan duurzame ontwikkeling en ten tweede is het een relatief goedkope en makkelijke manier voor Annex-1 landen om hun reductiedoelen te halen onder het Kyoto-protocol, waardoor klimaatverandering wordt gemitigeerd. Het laatste punt is een voordeel voor ontwikkelde landen – zij verdienen geld aan de verkoop van CER's – en wanneer CDM daadwerkelijk klimaatverandering zou mitigeren zou het ook een voordeel zijn geweest voor toekomstige generaties. Duurzame ontwikkeling zou in theorie voordelen bieden aan huidige generaties in de vorm van het terugdringen van luchtvervuiling en armoede verlichting. Het brengt daar in de praktijk echter weinig van terecht. Het nadeel van CDM – gebrekkige consultatie – treft met name armen, omdat CDM projecten zich meestal niet richten op bossen en inheemse volken dus weinig last ondervinden van CDM.

##### *Voordelen*

Eén van de doelen van CDM is het bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van het gastland. Voordelen die daarbij genoemd worden zijn vermindering van luchtvervuiling door bijvoorbeeld gebruik te maken van filters, het promoten van duurzame energie, meer aandacht voor gezondheid en veiligheid en verlichting van armoede door het creëren van werkgelegenheid. Zoals we in hoofdstuk twee al hebben gezien, bestaan deze voordelen voornamelijk op papier en draagt CDM in de praktijk weinig tot niets bij aan duurzame ontwikkeling. Als CDM zijn belofte van duurzame ontwikkeling wel had waar gemaakt, dan kunnen de voordelen daarvan wel de *capabilities* van armen en inheemse volken ondersteunen. Verminderen van luchtvervuiling kan bijvoorbeeld bijdragen aan *capabilities* die te maken hebben met gezondheid en op die manier ook weer positief bijdragen aan *capabilities* of zaken die samenhangen met een goede gezondheid. Verlichting van armoede kan bijdragen aan de zelfredzaamheid van mensen: ze zijn minder afhankelijk van wat ze bij elkaar kunnen bedelen. De reden dat dat niet gebeurt komt doordat het marktmechanismen van CDM prioriteert op emissiereducties en niet op een bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Dit defect van CDM zit – zoals we aan het eind van dit hoofdstuk zullen zien – te diep in het mechanisme om het

te veranderen zonder de aard van CDM aan te passen. Wanneer we dus de voordelen van de bijdrage van CDM aan duurzame ontwikkeling willen evalueren moeten we tot de conclusie komen dat er geen noemenswaardige voordelen zijn die geëvalueerd kunnen worden.

De reden dat we de geclaimde voordelen door REDD wel kunnen evalueren – ook al komt daar in de praktijk niet altijd iets van terecht – is omdat REDD niet bij voorbaat de realisatie van deze voordelen onmogelijk maakt. Door het marktmechanisme van CDM verdwijnt duurzame ontwikkeling automatisch naar de achtergrond, terwijl bosbehoud niet automatisch betekent dat het bos 'afgesloten' moeten worden voor inheemse volken en armen. Als duurzaamheid bij CDM meer naar de voorgrond moet komen, dan zal de aard van het mechanismen moeten veranderen. Bij REDD lijkt de oplossing eerder te zitten in het strikter naleven van regels zoals die over consultatie en participatie en een betere waarborg tegen schendingen van de rechten van mensen. REDD wordt daarmee niet wezenlijk veranderd, terwijl CDM van aard verandert wanneer het zal gaan prioriteren op duurzame ontwikkeling. De mogelijkheid bestaat dat het dan de prikkel wegneemt om een CDM project op te zetten, omdat veel duurzame projecten minder reducties opleveren en dus minder verkoopbare CER's.

Deze zaken zullen nog terugkomen wanneer we aan het eind van dit hoofdstuk kijken hoe 'diep' de defecten van REDD en CDM zitten, maar om verwarring te voorkomen is het belangrijk om nu al helder te hebben waarom de geclaimde voordelen van CDM niet kunnen worden geëvalueerd en die van REDD wel.

### *Nadelen*

CDM heeft één nadeel voor huidige generaties van armen: een gebrekkig consultatieproces. Dit nadeel heeft treft voornamelijk armen, omdat de meeste CDM projecten geen betrekking hebben op het bos en het dus eerder andere lokale gemeenschappen zijn die de impact van een CDM project voelen. Zoals we in hoofdstuk twee hebben gezien worden de meeste consultatieprocessen niet naar behoren uitgevoerd met mogelijk ernstige schade voor het milieu en lokale gemeenschappen als gevolg. Bij de evaluatie van de nadelen van REDD hebben we al gezien dat onvoldoende consultatie en participatie de *capabilities* van mensen ondermijnt. Hetzelfde geldt natuurlijk ook voor mensen die de negatieve gevolgen ondervinden van een gebrekkig consultatieproces bij CDM. CDM verschilt echter op een belangrijk punt van REDD. Bij REDD wordt er expliciet gesproken over consultatie én participatie, daarentegen noemt CDM alleen

consultatie. Het is de bedoeling dat de commentaren verzamelt tijdens zo'n consultatieproces van CDM in overweging worden genomen bij het opzetten en uitvoeren van het project. Het *Project Design Document* (PDD) moet vervolgens een omschrijving geven van hoe de geleverde commentaren precies in overweging zijn genomen, slechts 32 procent van de PDD's levert zo'n beschrijving (Oeko Institute, p. 53). Mensen kunnen bij een CDM project dus niet – ookal zou elke belanghebbenden adequaat geconsulteerd zijn – effectief participeren in de besluitvorming over keuzes die hun leven beïnvloeden: zoals CDM er nu uitziet is er alleen de gelegenheid tot het leveren van commentaren wanneer een project in de conceptfase zit. Om mensen niet de mogelijkheid te ontnemen om zelf richting te geven aan hun leven en te laten participeren in de keuzes die hun leven beïnvloeden zal CDM mensen de mogelijkheid moeten geven om controle uit te oefenen op de relevante delen van het besluitvormingsproces. Niet alleen het begin van een project, maar ook als het project zich ontwikkelt en er misschien onvoorziene nadelen opduiken. CDM ondermijnt – door zijn gebrekkige consultatieproces – dus dezelfde *capabilities* als bij REDD het geval is op het gebied van consultatie en participatie.

#### **4.3 Evaluatie REDD en CDM toekomstige generaties**

De reden dat de voor- en nadelen van REDD en CDM voor toekomstige generaties het beste samen kunnen worden behandeld in een aparte paragraaf is, omdat het bij toekomstige generaties erom gaat of REDD en CDM wel of niet klimaatverandering mitigeren en wel of niet menselijke systemen weerbaarder maken tegen de gevolgen van klimaatverandering. Het maakt daarbij niet uit of mitigatie of een gebrek daaraan wordt veroorzaakt door het vaststellen van *additionality* bij CDM of door een bepaalde definitie van bossen bij REDD. Het is daarom overzichtelijker om de voor- en nadelen van beide mechanismen bij elkaar te nemen en in één paragraaf te kijken hoe ze de *capabilities* van toekomstige mensen beïnvloeden.

Wanneer we spreken over toekomstige generaties dan moeten we twee aannames doen. Ten eerste dat zij rechten hebben<sup>26</sup> en ten tweede dat het de zelfde lijst met *capabilities* betreft die in hoofdstuk drie is aangehaald. Het kunnen niet meer dan aannames zijn, omdat er op dit vlak sprake is van onzekerheid: we weten niet over hoeveel mensen het gaat, wat zij precies nodig hebben om hun waardigheid te beschermen – zijn zij nog afhankelijk van het bos

---

<sup>26</sup> Toekomstige generaties en of zij rechten hebben is een discussie en onderzoek op zichzelf. In mijn thesis heb ik niet de ruimte om hier verder op in te gaan en zal ik aannemen dat toekomstige generaties rechten hebben, dat het dezelfde lijst van *capabilities* betreft en dat wij een plicht hebben om daar rekening mee te houden.

voor hun levensonderhoud? – en of ze überhaupt nog nadelen ondervinden van REDD en CDM en zo ja, op welke manieren. We moeten dus kijken naar de gevolgen van het wel of niet mitgeren van klimaatverandering en de gevolgen van het wel of niet weerbaarder maken van menselijke en natuurlijke systemen en wat daarvan de meest logische consequenties zijn voor de *capabilities* van toekomstige generaties.

Ook hier zal ik mij beperken tot armen en inheemse volken in ontwikkelingslanden. Klimaatverandering zal gevolgen hebben voor ieder mens in de toekomst, maar het zijn – zoals gezegd – juist ontwikkelingslanden en de kwetsbare groepen in deze landen die de hardste klappen krijgen van een veranderend klimaat.

### *Voordelen*

We hebben gezien dat REDD en CDM verschillende voordelen bieden voor toekomstige generaties. Bij CDM zouden die – naast het mitgeren van klimaatverandering – moeten bestaan uit duurzame ontwikkeling die menselijke en natuurlijke systemen weerbaarder maakt. Hierbij kan gedacht worden aan duurzame energie, efficiënt omspringen met natuurlijke hulpbronnen en bijvoorbeeld projecten zoals een dam die overstromingen kan voorkomen. We hebben al gezien dat door een gebrek aan duurzame ontwikkeling CDM geen grond biedt voor een evaluatie van de vermeende positieve bijdragen hiervan. Hetzelfde geldt voor het doel om klimaatverandering te mitigeren. Doordat de criteria om *additionality* vast te stellen niet naar behoren functioneren is het twijfelachtig of projecten inderdaad additioneel zijn en minder broeikasgassen genereren dan zonder CDM het geval was geweest. Er kan nu dus ook niet met zekerheid gesteld worden dat CDM als voordeel heeft dat het klimaatverandering mitigeert en zoals zal blijken aan het eind van dit hoofdstuk is het twijfelachtig of het überhaupt mogelijk is om dit soort criteria op te stellen op zo'n manier dat het meer en deel van de *free riders* wordt uitgesloten. Over de gevolgen voor de *capabilities* van mensen wanneer er weinig tot niets wordt gedaan aan duurzame ontwikkeling en mitigatie zal meer gezegd worden onder de nadelen van CDM en REDD.

REDD biedt daarentegen wel voordelen voor toekomstige generaties die geëvalueerd kunnen worden. Bossen spelen een belangrijke rol in de ziekte- en waterregulatie en reduceert en vertraagt oppervlakte water. Te verwachten valt dat deze twee punten dezelfde ondersteuning bieden aan de *capabilities* van toekomstige generaties als aan huidige generaties. En dat deze punten voor

toekomstige generaties nog belangrijker zijn. Zij krijgen immers de hardste klappen van een veranderend klimaat en met name dan kan het adaptieve component van REDD cruciaal blijken in de bescherming van hun *capabilities*.

Door klimaatverandering zal het verspreidingspatroon van ziekten veranderen: zo kan een stijging van de temperatuur ervoor zorgen dat een ziekte zoals malaria zich verder kan verspreiden en daardoor meer mensen kan besmetten. Dat betekent dat er onder de mensen die voorheen niet of nauwelijks met malaria in aanraking kwamen – en daardoor niet immuun zijn voor de ziekte – mogelijk veel slachtoffers zullen vallen<sup>27</sup>. Bossen kunnen door hun regulerende functie de gevolgen daarvan enigszins beperken. Als we er vanuit gaan dat toekomstige generaties dezelfde lijst met *capabilities* nodig hebben om hun waardigheid te beschermen, dan vormt de regulatie van ziekte en water een ondersteuning van hun recht op gezondheid en de daarmee samenhangende *capabilities*. In de toekomst zal ook het aantal extreme weersgebeurtenissen – zoals heftige regenval – toenemen in frequentie en intensiteit. Bossen kunnen door het *managen* van waterstromen een cruciale rol spelen in het voorkomen van overstromingen, modderstromen en landverschuivingen. De meest basale rechten van toekomstige generaties – zoals het recht op adequate voeding, onderdak en gezondheid – worden hiermee ondersteund.

Het adaptieve component van REDD draagt dus bij aan de meest basale rechten zoals voeding, onderdak en gezondheid en daarmee draagt het dus ook bij aan de mogelijkheid om een leven te leiden van normale lengte. REDD kan dus duidelijk een positieve invloed hebben op de *capabilities* van toekomstige generaties.

Het hoofddoel van REDD is het mitigeren van klimaatverandering door bossen te behouden en vergroten. De voordelen laten zich het best zien wanneer we kijken wat de gevolgen zijn voor de *capabilities* van inheemse volken en armen wanneer klimaatverandering niet gemitigeerd wordt. Het mitigeren van klimaatverandering kan de negatieve impact van klimaatverandering op de *capabilities* verzachten. De volgende alinea's hebben dus betrekking op de nadelen van REDD en CDM: *Additionality*, *baselines*, *leakage* en definities van bossen en wat de gevolgen zijn wanneer deze nadelen niet kunnen worden opgelost en klimaatverandering dus niet wordt gemitigeerd.

---

<sup>27</sup> Mede afhankelijk van bijvoorbeeld beschikbaarheid van anti-malariamedicijnen en andere manieren om ziekten onder controle te houden.

### *Nadelen*

Wanneer we kijken naar de algemene gevolgen van klimaatverandering, dan zien we dat klimaatverandering vooral nadelig is voor de gezondheid van mensen en daardoor voor het soort leven dat mensen kunnen leiden. Gezondheid hangt namelijk af van voldoende voedsel, veilig drinkwater, onderdak, goede sociale condities en een gepaste omgeving en sociale setting om (besmettelijke) ziekten onder controle te houden. Al deze factoren kunnen beïnvloed worden door klimaatverandering (website UNFCCC c).

Deze zaken zijn ook belangrijk voor het kunnen leven van een menswaardig leven en zijn terug te zien in de *capabilities*. Een goede gezondheid veronderstelt adequate voeding, een veilig onderkomen en maatregelen en mechanismen om (besmettelijke) ziekten onder controle te houden. Een goede gezondheid – cognitief, geestelijk en lichamelijk – is op zijn beurt bijvoorbeeld noodzakelijk om richting te geven aan het eigen leven: om concepten van het goede te vormen en de gesteldheid om deze concepten te realiseren en er kritisch op te reflecteren. Klimaatverandering heeft dus een negatieve impact op de *capabilities* van mensen en omdat de *capabilities* geen losse set van rechten zijn, maar een samenhangend noodzakelijk geheel voor een menswaardig leven wordt ook duidelijk hoe ondermijning van één recht doorwerkt in de rest van de mogelijkheden die mensen tot hun beschikking zouden moeten hebben voor een menswaardig leven.

Hieronder volgen de meest waarschijnlijke gevolgen van klimaatverandering:

Door een afname in zoetwaterbronnen, zal klimaatverandering waterreservoirs en sanitaire mogelijkheden beïnvloeden (website UNFCCC c). De hoeveelheid water beschikbaar voor drinken en wassen zal afnemen en de efficiëntie van lokale rioolsystemen zal verslechteren wat een toename betekent in concentraties van bacteriën en micro-organismen in natuurlijke waterbronnen. Watertekort zal mensen dwingen om gebruik te maken van slechtere kwaliteit waterbronnen, zoals rivieren die vaak besmet zijn. Al deze factoren kunnen resulteren in een toename in diarreeziekten (website UNFCCC c) die in ontwikkelingslanden vanwege de slechte toegang tot medische voorzieningen voor armen en inheemse volken dodelijk kan zijn. Vijfenzeventig tot tweehondertwintig miljoen mensen in Afrika zullen te maken krijgen met (nog) ernstiger watertekorten, meer dan een honderd miljoen in Azië waar door het smelten van gletsjers hellingen in stabiel worden en rivieren opdrogen (Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries (CCIVADC), p. 19, 21). Een zelfde soort

probleem zal Latijns-Amerika treffen waar zeven tot zeventig miljoen mensen watertekort zullen ervaren in 2020 (CCIVADC, p. 23).

Klimaatverandering zal naar verwachten zorgen voor een toename in extreme weergebeurtenissen of de intensiteit ervan versterken (website UNFCCC c). Hittegolven, overstromingen, stormen en droogte veroorzaken doden, gewonden, hongersnood, vluchtelingen, uitbraken van ziekten en psychische stoornissen (website UNFCCC c). Hittegolven worden gelinkt aan hart- en vaatziekten en aandoeningen aan de luchtwegen, als gevolg hiervan zal het dodental en het aantal ziektegevallen naar verwachting toenemen, vooral onder ouderen en armen (website UNFCCC c).

Door een stijging van de temperatuur kan de geografische verspreiding van organismen die ziekten verspreiden veranderen, waardoor ziekten zoals malaria, knokkelkoorts, Lyme meer slachtoffers zullen eisen. Voedselzekerheid wordt ook door hogere temperaturen bedreigd – met name in kwetsbare regionen – en leidt tot honger en ondervoeding met lange termijn gevolgen voor de gezondheid van mensen. (website UNFCCC c). Oogsten kunnen tot een derde teruglopen in de tropen en subtropen (website UNFCCC c). In Afrika neemt de honger toe door een toenemende druk op de landbouwproductie en kunnen opbrengsten met negentig procent dalen (CCIVADC, p. 19). In sommige delen van Azië zal de landbouw opbrengst ook teruglopen en kan er verwoestijning optreden, in Latijns-Amerika zal in 2050 vijftig procent van de landbouwgrond onderhevig zijn aan verwoesting en verzouting (CCIVADC, p. 21, 23).

Klimaatverandering ondermijnt dus de mogelijkheid om adequaat gevoed te zijn, adequaat onderdak te hebben, het vergroot de kans op uitbraken van ziekten en ondermijnt daardoor het recht op een goede gezondheid en wanneer mensen overlijden als gevolg van klimaatverandering ondermijnt het het recht op een leven van normale lengte. Extreme weersgebeurtenissen kunnen het dagelijks leven voor lange tijd compleet ontregelen waardoor mensen de controle over hun leven kwijtraken. Door een toename in frequentie en intensiteit kan het veiligheidsgevoel van mensen worden ondermijnt en kan het moeilijk zijn om een bestaan op te bouwen: waarom een woning bouwen, wanneer deze 'elk moment' weer weggevaagd kan worden. De angst en onzekerheid die daarbij komen kijken kunnen vergelijkbaar zijn met de angst en onzekerheid die mensen in sloppenwijken ervaren: zij weten ook niet of hun onderkomen er de volgende dag nog staat of is platgewalst door de staat. Klimaatverandering is van invloed op zoveel *capabilities* dat gezegd kan worden dat in het ergste geval voor inheemse volken en armen een menswaardig leven compleet onmogelijk wordt.



Mitigeren van klimaatverandering en adaptie is dus van groot belang. Zowel REDD als CDM hebben in theorie de mogelijkheid om hier aan bij te dragen, maar we hebben gezien dat aan beide mechanismen nadelen kleven en dat deze nadelen zelf ook de *capabilities* van mensen ondermijnen. Hetzij direct door bijvoorbeeld mensen de toegang tot het bos te ontzeggen, hetzij door gebreken die mitigatie en adaptatie ondermijnen.

#### **4.4 Hoe 'diep' zitten de gebreken van REDD en CDM?**

Als we ons afvragen hoe diep de bovengenoemde defecten van REDD en CDM zitten, dan willen weten hoe makkelijk deze mechanismen zijn te 'repareren' of dat het zoveel voeten in de aarde heeft dat we bij een heel ander mechanismen uitkomen en het weinig meer te maken heeft met het mechanismen waar we mee begonnen. We willen daarnaast ook weten welke alternatieven er zijn. Wanneer een mechanisme niet goed functioneert is het dan bijvoorbeeld nog steeds beter dan niets? En welke alternatieven kunnen we schetsen om het mechanisme te vervangen? Deze paragraaf zal beginnen met het bekijken van de defecten van CDM. De problemen met het vaststellen van *additionality* zijn niet of nauwelijks op te lossen, omdat de manier waarop emissiereducties gemeten moeten worden onder CDM geen gebruik kunnen maken van een soortgelijke methode zoals bij REDD het geval is. Wanneer CDM zou prioriteren op duurzaamheid, dan verandert de aard van het mechanisme wezenlijk. De focus ligt dan niet meer op hoge emissiereducties en het verkopen van CER's. En het is de vraag of het mechanisme Annex-1 landen dan nog voldoende kan prikkelen om CDM projecten op te zetten. Bij REDD kunnen daarentegen de meeste defecten 'gerepareerd' worden, zonder het mechanismen wezenlijk te veranderen. We zullen in deze paragraaf ook kijken naar mogelijke alternatieven voor REDD en CDM.

##### *Defecten CDM*

Bij CDM hebben we een drietal problemen gelokaliseerd: het vaststellen van *additionality*, gebrekkige consultatie en het gebrek aan een bijdrage aan duurzame ontwikkeling.

Op het moment wordt geschat dat veertig tot zeventig procent van de CDM projecten niet additioneel is, dat betekent dat de bijdrage van CDM aan het mitigeren van klimaatverandering niet groot is. De reden dat *additionality* bij CDM lastig is vast te stellen is omdat er geen *baseline* kan worden vastgesteld op de manier waarop dat bij REDD kan. Bij REDD kan er gekeken worden over een periode van meerdere jaren hoeveel eenheden CO<sub>2</sub> er zijn vrijgekomen door ontbossing. Vervolgens kan er een gemiddelde worden opgesteld die weergeeft

wat er gemiddeld per jaar is vrijgekomen en kunnen er baten worden uitgekeerd voor elke eenheid dat een land onder het gemiddelde blijft. Een soortgelijke benadering is bij CDM niet mogelijk. Er kan over meerdere jaren gekeken worden wat bijvoorbeeld in één land door alle industrie wordt uitgestoten in eenheden CO<sub>2</sub>, maar het gemiddelde is niet bruikbaar als *baseline* om te bepalen of een CDM project additioneel is. Als we bijvoorbeeld de volgende fictieve getallen nemen: in jaar één wordt er 15 ton CO<sub>2</sub> uitgestoten, in jaar twee 20 ton, in jaar drie 25 ton en in jaar vier 30 ton, dat is een gemiddelde van 22,5 ton per jaar. Als REDD ontbossing terugdringt dan komt een land uiteindelijk onder dat gemiddelde en kan het baten gaan ontvangen, maar CDM brengt niet op eenzelfde wijze de uitstoot van CO<sub>2</sub> in een gastland omlaag door daar CDM projecten op te zetten. Netto voegen CDM projecten toe aan de CO<sub>2</sub> uitstoot, maar in het geval dat het vaststellen van *additionality* zou lukken, is de uitstoot van CO<sub>2</sub> minder, dan het geval was geweest onder een *business-as-usual* scenario. Een fabriek onder CDM zou minder moeten uitstoten – bijvoorbeeld door filters, andere grondstoffen – dan een fabriek die er was gekomen zonder CDM, maar de fabriek stoot nog steeds CO<sub>2</sub> uit en draagt dus netto bij aan de balans in het gastland. Omdat er dus geen algemene *baseline* kan worden opgesteld moet er dus per project worden gekeken of de uitstoot minder is dan het geval zou zijn geweest zonder CDM en daarvoor worden de drie analyses in hoofdstuk twee voor gebruikt. Het nadeel hiervan is dat het altijd 'koffiedik blijft kijken', want er kan geen alternatief scenario worden opgezet waartegen CDM projectvoorstellen af gezet kunnen worden. Het blijft daarnaast moeilijk om te bepalen welke eisen er überhaupt aan een project gesteld moeten worden om in de buurt te komen van *additionality*. Is bijvoorbeeld de eis dat een project financieel minder aantrekkelijk is dan minstens één ander haalbaar alternatief een goede manier om ervoor te zorgen dat een project minder uitstoot dan zonder CDM het geval was geweest? Het lijkt er dus op neer te komen in hoeverre het kleine mitigatiepotentieel van CDM opweegt tegen het aantal *free riders* en de negatieve impact die het nu heeft op het leven en de leefomgevingen van mensen.

Een ander probleem van CDM ligt in het gebrekkige consultatieproces. In theorie is er precies opgesteld aan welke eisen het proces moet voldoen en hoe het gedocumenteerd moet worden, maar in de praktijk worden deze regels niet nageleefd en is het toezicht erop niet streng genoeg. De meest voor de handliggende verbetering is het aanscherpen van het toezicht, dat lijkt me – net als bij REDD – geen onoverkomelijke hindernis. Ook CDM lijkt zich bewust te zijn

van het belang van een consultatieproces. Het specifieke nadeel aan dit consultatieproces is dat het eenmalig in de conceptfase wordt uitgevoerd en daarna niet meer. Het is misschien niet mogelijk of nodig om belanghebbenden bij CDM projecten op een zelfde doorlopende manier te betrekken als bij REDD. Het project vindt bij CDM niet op zo'n directe manier plaats in de leefomgeving van armen als bij inheemse volken het geval is, maar meerdere consultatiemomenten lijken mij wenselijk om de vinger aan de pols te houden of een CDM project geen *capabilities* ondermijnt. Of CDM dit in de praktijk ook kan realiseren is lastig te beoordelen. Uit het huidige gebrekkige consultatieproces kan afgeleid worden dat de meeste projectontwikkelaars niet heel happig zijn op het verzamelen van commentaren om in overweging te nemen. Extra consultatieprocessen kosten tijd en geld, het is daarom niet geheel ondenkbaar dat landen die deel uitmaken van de *Conference of the Parties* (COP) zo'n voorstel niet zullen steunen. Bij REDD is vanaf het begin opgesteld dat inheemse volken effectief moeten kunnen participeren en moeten worden geconsulteerd, daarom lijkt het mij dat het voor REDD uiteindelijk makkelijker is om goede consultatie en participatie te realiseren, dan voor CDM.

Het derde defect van CDM schuilt in het marktmechanisme. Doordat alleen emissiereducties worden beloond met CER's is er voor Annex-1 landen een sterke prikkel om projecten op te zetten die – voor zover dat kan worden vastgesteld – hoge emissiereducties opleveren, maar die weinig tot niets doen voor duurzame ontwikkeling. Ontwikkelingslanden zelf kunnen ook moeilijk prioriteren op een bijdrage aan duurzame ontwikkeling, omdat het hun marktwaarde verkleint: als land A een project afwijst op gebrek aan duurzaamheid, dan wil land B wel. Daar komt bij dat er geen algemene criteria zijn voor duurzaamheid en dat het moeilijk is om algemene criteria op te zetten. Elk land hanteert zijn eigen criteria en wil geen algemene criteria uit angst dat deze niet aansluiten bij zijn eigen duurzame ontwikkelingsbehoeften. Maar zelfs in het geval dat het criteriaprobleem overkomen kan worden, dan zal CDM wezenlijk veranderen als het gaat prioriteren op hoe projecten bijdragen aan duurzaamheid. Het doel: relatief goedkope en makkelijke emissiereducties zal dan vervallen. De projecten die het meest bijdragen aan duurzaamheid, dragen over het algemeen het minst bij aan emissiereducties. We hebben dan niet alleen in feite een compleet ander mechanisme, maar het is de vraag of het dan nog instaat is om substantieel bij te dragen aan mitigatie en adaptatie. De prikkel voor Annex-1 landen om CDM projecten op te zetten zit juist in de verkoopbare CER's en die vallen grotendeels weg wanneer duurzaamheid de boventoon gaat voeren. Ten eerste worden de

emissiereducties kleiner, dat levert minder CER's op, maar er kunnen ook niet meer CER's uitgekeerd worden op basis van hoe duurzaam een project is. De emissiereducties van CDM projecten zijn bedoeld als *off-set* voor het teveel aan emissie-uitstoot in Annex-1 landen. Het niveau van duurzaamheid kan niet vertaald worden naar een *off-set*, het weerspiegelt geen emissiereducties.

Wanneer we dit defect van CDM willen verbeteren door te gaan prioriteren op duurzaamheid veranderen we de aard van CDM en hebben we eigenlijk een compleet ander mechanisme. Het is daarbij nog de vraag of dit mechanisme dan zou kunnen functioneren en wel kan bijdragen aan adaptatie en mitigatie.

CDM heeft dus twee hardnekkige problemen: *additionality* vaststellen en het gebrek aan een bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Beide punten kunnen naar mijn idee niet eenvoudig en in voldoende mate worden hersteld om CDM naar behoren te laten functioneren. Dat betekent dat CDM blijft zoals het is en niet of nauwelijks klimaatverandering mitigeert en niet of nauwelijks bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Wanneer we CDM dan vergelijken met de meest voor de handliggende alternatieven, dan blijkt CDM niet de beste keuze is om mee door te gaan. Een *business-as-usual* scenario zal geen substantiële verslechtering betekenen in vergelijking met wat CDM nu doet: weinig mitigatie, kleine bijdrage aan duurzame ontwikkeling en een gebrekkig consultatieproces waardoor huidige generaties niet veel beter af zijn dan in een scenario waar er helemaal geen consultatieproces is. Een ander voor de handliggend alternatief is dat Annex-1 landen op eigen kracht hun doelstellingen onder het Kyoto Protocol halen. CDM is in de plaats gekomen van reguliere emissiereducties om het makkelijker en goedkoper te maken voor Annex-1 landen om hun doelstellingen te behalen. Het is voor de handliggend nu CDM niet blijkt te werken en zijn doelen niet behaalt, dat landen door reguliere emissiereducties – en zonder een ingewikkeld technisch mechanisme – hun doelstellingen onder het Kyotoprotocol halen en op die manier klimaatverandering mitigeren. Dit alternatief is effectiever om klimaatverandering te mitigeren en zou dus wel veel kunnen betekenen voor de *capabilities* van toekomstige generaties. Rechtvaardigheid vereist dus dat we voor het laatste scenario zullen gaan, omdat het meer doet voor de *capabilities* van toekomstige generaties<sup>28</sup>. De moeilijkheid bij dit scenario is dat er extra stappen ondernomen

---

<sup>28</sup> Onder CDM zouden Annex-1 landen goedkoper hun emissiereducties kunnen realiseren. Nu CDM niet naar behoren blijkt te werken en rechtvaardigheid vereist dat landen het op eigen kracht doen om de *capabilities* van toekomstige generaties niet (verder) te ondermijnen, rijst misschien de vraag hoe het zit met de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties in Annex-1 landen. Worden hun *capabilities* ondermijnt nu er meer geld uitgetrokken moet worden door hun overheden om klimaatverandering te mitigeren? Hoewel dit ten dele koffiedik kijken is, lijkt het mij gezien het hoge welvaarts- en

moeten worden om menselijke en natuurlijke systemen weerbaarder te maken. Dit is lastig te realiseren als het niet op een één of andere manier baten oplevert voor de landen die de kar trekken. Aan de andere kant draagt CDM in zijn huidige vorm met betrekking tot duurzame ontwikkeling weinig tot niets bij en zou het alternatieve scenario waarbij landen zelf minder gaan uitstoten het niet slechter doen dan CDM op de schaal van duurzame ontwikkeling.

#### *Defecten REDD*

Bij REDD zien we een zestal defecten wanneer REDD niet goed geïmplementeerd wordt: 'afsluiten' van het bos, gebrek aan consultatie en participatie, een link aan de *carbon market*, de definitie van bossen, het vaststellen van *baselines* en het probleem van *leakage*.

Om REDD te laten functioneren is het niet noodzakelijk dat inheemse volken en armen de toegang tot het bos wordt ontzegd. Inheemse volken zouden juist bij kunnen dragen aan het behoud van bossen: zij handhaven hun leefomgeving vaak al generaties lang op een duurzame manier. De reden dat inheemse volken en armen worden uitgesloten van het bos is niet omdat REDD het voorschrijft of anders niet kan functioneren, maar omdat projectontwikkelaars en corrupte overheden geen zin hebben in weerstand en protest van inheemse volken en in kostbare en langdurige consultatie- en participatieprocessen met hen. Het probleem ligt dus deels bij REDD zelf – niet voldoende maatregelen en toezicht – om deze defecten uit te sluiten en deels bij projectontwikkelaars en overheden die over de uitvoer gaan. Dit defect zou in theorie dus verbeterd kunnen worden door een striktere wetgeving op te zetten en scherper toezicht te houden. Daarbij kan de internationale gemeenschap ook meer druk uitoefenen om de mensenrechten van mensen niet te schenden. Hoewel het de vraag blijft in hoeverre dit in de praktijk gerealiseerd kan worden, is het niet bij voorbaat een onoverkomelijk probleem. Dit defect lijkt dus niet heel diep te zitten in REDD.

Op het moment is het nog onduidelijk of en hoe REDD gelinkt moet worden aan de *carbon market* en is de vormgeving ervan nog niet vastgezet. Het risico van een link aan de *carbon market* is dat boeren onder het bestaansminimum terecht kunnen komen wanneer de prijs voor CO<sub>2</sub>-eenheden keldert. Eén mogelijkheid is om REDD in zijn geheel niet te linken aan de *carbon market* en geen verkoopbare certificaten te laten uitgeven, het nadeel hiervan kan zijn dat daardoor de

---

welzijnsniveau in de (meeste) Annex-1 landen onwaarschijnlijk dat hun inwoners onder de ondergrens komen van *capabilities* en geen menswaardig leven meer voor zichzelf kunnen realiseren.

financiële prikkel wegvalt om een REDD project op te zetten. Ontbossing kan dan aantrekkelijker zijn dan bosbehoud. Dat betekent dat de financiële prikkels of uit een andere 'pot met geld' moeten komen, of dat een link met de markt op zo'n manier moet worden opgezet dat armen niet onder het bestaansminimum terecht komen (en juist zover mogelijk hun *capabilities* kunnen realiseren met de opbrengsten). Een andere 'pot met geld' zou misschien gegenereerd kunnen worden door het heffen van een (speciale) belasting op zware industrie of op winstgenererende klimaatmaatregelen. Een soortgelijk idee dus als de twee procent belasting die wordt gegeven op CER's van CDM projecten (Website UNFCCC). Wanneer REDD wel wordt gelinkt aan de *carbon market* zou een oplossing kunnen zijn door boeren een minimumprijs of vaste prijs te garanderen voor de reductie van elke eenheid CO<sub>2</sub>. Prijsschommelingen en abrupte prijsdalingen hebben dan geen invloed op hun mogelijkheid om in het eigen levensonderhoud te blijven voorzien. Ook hier zien we dus dat REDD niet perse boeren ondermijnt in hun *capabilities* en dat REDD op zo'n manier vormgegeven kan worden dat het juist de *capabilities* kan ondersteunen.

Een groter probleem heeft REDD met de definitie van bossen. REDD gebruikt de definitie van bossen zoals deze geformuleerd is door de *Food and Agriculture Organisation of the United Nations* (FAO). Een definitie die de deur openzet om te kunnen profiteren van baten onder REDD en mogelijk van winstgevende plantages. Indonesië probeerde – zoals we hebben gezien – al palmolieplantages onder REDD te brengen. Het valt daarom te verwachten dat landen niet erg happig zullen zijn om een andere definitie te nemen en hun mogelijke bronnen van inkomsten te verkleinen. 'Echte' bossen kunnen tot vijf keer meer CO<sub>2</sub> opslaan dan plantages, voor de mitigatie van klimaatverandering is het dus cruciaal dat palmolieplantages niet gezien worden als een adequaat substituut voor een tropisch regenwoud. Het is lastig om te zien hoe dit defect precies verholpen zou kunnen worden. Het veranderen van de definitie zal naar mijn idee lastig gaan, omdat landen met plantages onder REDD grotere winsten kunnen genereren. Mogelijk kunnen de vermeende reducties anders worden meegeteld wanneer REDD aan een *carbon market* wordt gelinkt, waardoor er een prikkel ontstaat om echte bossen te behouden. De definitie van bossen vormt dus een obstakel voor het mitigatiepotentieel van REDD. Wanneer bestaande bossen worden vervangen door plantages kan het mitigatiepotentieel zelfs grotendeels verloren gaan, door de CO<sub>2</sub> die vrijkomt door de boskap en de kleinere capaciteit van plantages om CO<sub>2</sub> op te nemen.

Ook het vaststellen van een *baseline* brengt een lastig probleem met zich mee. De wetenschap voor het berekenen van bos-CO<sub>2</sub> eenheden en de beoordeling van *business-as-usual* praktijken is op het moment onnauwkeurig (The Little REDD+ Book, p. 23). Een historische *baseline* heeft daardoor op het moment altijd een element van onzekerheid, maar veel werk is en wordt gedaan om de technische en methodologische kennis op dit gebied te verbeteren (The Little REDD+ Book, p. 23). In de toekomst zou een historische *baseline* dus met grotere zekerheid vastgesteld kunnen worden. Op dit punt boekt REDD dus al vooruitgang. Het nadeel van een historische *baseline* was echter dat het een perverse prikkel kan geven aan landen met een laag ontbossingsverleden om te beginnen met ontbossen. Deze prikkel kan voor een groot deel weggenomen worden door het opzetten van een distributiemechanisme waarbij landen met een hoge bosbedekking en lage ontbossingssnelheid worden beloond (The Little REDD+ Book, p. 24). Zo'n distributiemechanisme zou ook *leakage* problemen kunnen opvangen. Als landen met een hoge bosbedekking en lage ontbossingssnelheid daar financiële baten voor ontvangen dan is de prikkel om zelf te beginnen met ontbossen of ontbossingsprojecten toe te staan een stuk minder. Een historisch aangepaste *baseline* heeft het risico om *hot air* te genereren, maar weerspiegelt beter de drijfveren van toekomstige ontbossing. De literatuur bleef onduidelijk of deze *baseline* – net zoals de historische *baseline* – zodanig verbeterd kan worden dat er geen tot weinig risico is op *hot air*. Voor nu kunnen we in ieder geval zeggen dat de problemen met het vaststellen van een *baseline* al deels kunnen worden opgelost door het opzetten van een distributiemechanisme en dat de nauwkeurigheid in de toekomst steeds beter zal worden.

Bij REDD is er dus één hardnekkig probleem waarvan het onduidelijk is of en hoe het opgelost kan worden. Hoeveel schade een verkeerde definitie van bossen in de praktijk betekent hangt ervan af hoe het wordt toegepast. Op het moment dat bestaand bos gekapt kan worden gekapt om vervangen te worden door plantages, ondermijnt het het mitigatiepotentieel van REDD. In het geval dat plantages gebruikt worden om bossen te vergroten, dan is het afhankelijk van het soort plantage in hoeverre het kan dienen als *carbon sink*.

We hebben nu dus gezien dat als REDD goed wordt geïmplementeerd het de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties kan ondersteunen en dat de defecten die deze mogelijkheid ondermijnen relatief eenvoudig zijn op te lossen. Het enige defect dat hardnekkig is – de definitie van bossen – hoeft niet perse

substantiële schade aan te richten zolang het niet gebruikt wordt om echte bossen te vervangen door plantages.

Het meest voor de hand liggende alternatief voor REDD is doorgaan met *business-as-usual* praktijken. In het geval dat REDD zijn defecten weet te verhelpen is REDD duidelijk een beter alternatief dan een *business-as-usual* scenario. REDD mitigeert dan klimaatverandering, vervult een adaptatiefunctie en draagt bij aan de *capabilities* van de zwakste groepen. Wanneer REDD zijn defecten niet verhelpt dan zou het ergste scenario inhouden dat REDD klimaatverandering niet mitigeert, ontbossing zelfs aanmoedigt en de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties schaadt. Afhankelijk van de status van *capabilities* onder een *business-as-usual* scenario zouden we dan de afweging moeten maken of we wel of niet verder willen gaan met REDD.



## HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE

Klimaatverandering treft met name mensen die al kwetsbaar zijn, zoals armen en inheemse volken in ontwikkelingslanden en ondermijnt hun *capabilities*. Daarom is in 1992 de *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) opgezet, met als doel het voorkomen van gevaarlijke interventie van mensen met het klimaatsysteem. De aanpak om klimaatverandering of de gevolgen daarvan tegen te gaan is tweeledig van aard. Men probeert enerzijds klimaatverandering te 'verzachten' door *mitigation* maatregelen op te stellen en anderzijds om de onafwendbare effecten van klimaatverandering op te vangen door *adaptation* maatregelen. De twee grote lijnen van *mitigation* en *adaptation* die uitgezet zijn door UNFCCC zijn het Kyoto Protocol en REDD+.

Het Kyoto Protocol is geadopteerd in 1997 en trad in 2005 in werking en verplicht annex-B landen tot emissiereducties. De doelen gesteld in het protocol moeten voornamelijk gerealiseerd worden door nationale maatregelen, maar er zijn drie aanvullende mechanismen om staten te helpen hun doel te bereiken. Eén daarvan is het *Clean Development Mechanism*. CDM heeft twee doelen: ten eerste moet het klimaatverandering mitigeren door een reductie in broeikasgassen bewerkstelligen, waarbij de opgeleverde CER's annex-1 landen helpt om hun eigen CO<sub>2</sub> doelen te halen en ten tweede moet het ontwikkelingslanden helpen om een staat van duurzame ontwikkeling te bereiken.

*Reducing emissions from deforestation and degradation and enhancement of carbon stocks* (REDD+) werd voor het eerst bediscussieerd in 2005 tijdens de elfde sessie van de *Conference of the Parties* (COP11). Het doel van REDD+ is het creëren van een systeem met positieve (financiële) prikkels die ervoor moeten zorgen dat degenen die zich bezighouden met ontbossing omschakelen naar minder schadelijke activiteiten. De *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ziet het voorkomen en verminderen van ontbossing als de mitigatieoptie die op korte termijn de grootste winst kan behalen in het terugdringen van broeikasgassenuitstoot.

CDM wordt door velen gezien als een win-win situatie waar zowel Annex-1 als niet-Annex-1 landen van kunnen profiteren. Door het opzetten van een CDM project in een niet-Annex-1 land kunnen Annex-1 landen relatief goedkoop en makkelijk hun eigen CO<sub>2</sub> reductiedoelen halen, terwijl tegelijkertijd het gastland voordeel zou hebben van de investering in duurzame ontwikkeling die ook het adaptieve vermogen zou vergroten. We hebben gezien dat deze voordelen

voornamelijk op papier bestaan: Ten eerste kan CDM niet in voldoende mate de *additionality* van een project vaststellen, waardoor klimaatverandering niet of nauwelijks wordt gemitigeerd, ten tweede verloopt het consultatie proces niet naar behoren en CDM behaalt ten derde ook zijn adaptatiedoel niet, doordat het weinig tot niets bijdraagt aan de duurzame ontwikkeling van het gastland.

REDD wordt door velen gezien als een (kosten)effectieve manier om klimaatverandering te mitigeren en REDD biedt daarnaast – mits goed geïmplementeerd – ook een aantal andere voordelen. Wanneer onder REDD bossen behouden blijven betekent dat voor een grote groep mensen dat zij in hun eigen levensonderhoud kunnen blijven voorzien en niet tot ergere armoede vervallen. Daarnaast spelen bossen een belangrijke rol in ziekte- en waterregulatie en zorgen bossen tevens voor de reductie en vertraging van de afvoer van oppervlaktewater, waardoor de kans op overstromingen, modderstromen en landverschuivingen afneemt. Of deze voordelen ook daadwerkelijk doorgang vinden is afhankelijk van in hoeverre de nadelen van REDD ondervangen kunnen worden. We hebben gezien dat REDD de volgende nadelen meebracht: onduidelijkheid over landrechten, een gebrek aan consultatie en participatie, een link aan de *carbon market*, een slechte definitie van bossen, moeilijkheden omtrent het vaststellen van een *baseline* en *leakage*.

De voor- en nadelen van CDM en REDD hebben betrekking op zowel huidige als toekomstige generaties van inheemse volken en armen. Om te bepalen of deze voor- en nadelen in lijn zijn met rechtvaardigheid – en dus bijdragen aan de *capabilities* van deze mensen en er geen afbreuk aan doen – is er in hoofdstuk drie een theorie van fundamentele sociale rechtvaardigheid uiteen gezet: de *capabilities approach* van Martha Nussbaum. Minimale rechtvaardigheid bestaat bij Nussbaum uit de mogelijkheid voor ieder mens om een menswaardig te kunnen leiden. Een theorie die geen menswaardig leven voor ieder mens kan waarborgen – en dus niet aansluit bij de mensenrechten – is in de ogen van Nussbaum onrechtvaardig. We hebben gezien dat om deze reden de BBP benadering niet geschikt was als theorie om CDM en REDD te evalueren en dat om dezelfde reden utilistische en *resourced-based* theorieën ook afvielen. De mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden bestaat volgens Nussbaum uit het beschikbaar maken van de *capabilities* van mensen boven een bepaalde ondergrens. Deze *capabilities* gaan niet alleen over de ontwikkeling van een natuurlijke aanleg of vaardigheid ergens voor, maar ook om het realiseren van de vrijheid en mogelijkheid om deze vaardigheid naar eigen goeddunken – binnen het billijke – toe te passen of uit te oefenen. Nussbaum formuleert een lijst met

tien *central capabilities* die absoluut noodzakelijk zijn voor een menswaardig leven. Deze *capabilities* hebben in hoofdstuk vier als het kader gefungeerd waarbinnen de voor- en nadelen van CDM en REDD geëvalueerd konden worden. Waarbij het een pluspunt is van een mechanisme wanneer het bijdraagt aan de *capabilities* van mensen of ze in ieder geval niet schaadt en een minpunt wanneer het de *capabilities* van mensen ondermijnt.

In het voorgaande hoofdstuk hebben we gezien dat REDD – mits goed geïmplementeerd – positief kan bijdragen aan de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties. Wanneer bossen behouden blijven en niet worden 'afgesloten' worden huidige generaties van armen en inheemse volken ondersteunt in hun mogelijkheid om zelf in hun levensonderhoud te voorzien, daarbij komt dat voor inheemse volken toegang tot het bos essentieel is voor hun identiteit als afzonderlijk volk en daarmee hun waardigheid. Zowel huidige als toekomstige generaties hebben baat bij de water- en ziekteregulerende functie van bossen, doordat het menselijke en natuurlijke systemen weerbaarder maakt tegen klimaatverandering. De nadelen van REDD lijken in theorie relatief eenvoudig oplosbaar te zijn op één na. De definitie van bossen kan – wanneer bossen vervangen worden door plantages – het mitigatiepotentieel van REDD ondermijnen.

CDM levert daarentegen geen noemenswaardige ondersteuning aan de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties. Door hardnekkige defecten van het mechanismen zelf kan het zijn doelen – mitigatie en adaptatie – niet waar maken. Deze defecten bleken diep in het mechanismen verankerd te zitten en zijn niet (eenvoudig) op te lossen. In het geval *additionality* is het twijfelachtig of er ooit criteria opgesteld kunnen worden die ervoor kunnen zorgen dat het merendeel van de CDM projecten inderdaad additioneel zijn en wanneer CDM meer op duurzaamheid zou gaan prioriteren wordt het mechanisme zodanig aangepast dat er in feite sprake is van een heel ander mechanismen. Daarbij komt dat het twijfelachtig is of het dan nog voldoende prikkels zou kunnen geven aan Annex-1 landen om CDM projecten op te zetten.

Maar of we verder willen gaan met REDD en/of CDM hangt ook af van de alternatieve scenario's die voor handen zijn. We willen mechanismen die niet alleen bijdragen aan de *capabilities* van mensen – of deze in ieder geval niet ondermijnen – maar die ook beter zijn dan voor de handliggende alternatieve scenario's.

REDD is – wanneer het zijn defecten ‘repareert’ – een beter scenario, dan *business-as-usual* praktijken. Het mitigeert dan klimaatverandering, vervult een adaptatiefunctie en draagt bij aan de *capabilities* van de zwakste groepen.

Wanneer we CDM vergelijken met de meest voor de handliggende alternatieven, dan blijkt CDM niet het betere scenario te zijn. Een *business-as-usual* scenario zal geen substantiële verslechtering betekenen in vergelijking met wat CDM nu doet: weinig mitigatie, kleine bijdrage aan duurzame ontwikkeling en een gebrekkig consultatieproces. Een ander voor de handliggend alternatief is dat Annex-1 landen minder gaan uitstoten en op eigen kracht hun doelstellingen onder het Kyoto Protocol halen. Dit alternatief is effectiever dan CDM op het moment om klimaatverandering te mitigeren en zou dus wel veel kunnen betekenen voor de *capabilities* van toekomstige generaties.

We hebben nu dus alle informatie op tafel om de hoofdvraag van mijn thesis te beantwoorden:

*Zijn REDD en CDM houdbaar als mechanismen om klimaatverandering tegen te gaan gezien vanuit de capabilities approach van Martha Nussbaum?*

Voor de duidelijkheid zal ik hier nog een keer aanhalen onder welke voorwaarden we verder willen met deze mechanismen: als het ten eerste bijdraagt aan de *capabilities* van mensen of deze in ieder geval niet schaadt en ten tweede als het mechanisme beter is dan een voor de handliggend alternatief.

We hebben bij REDD gezien dat het zijn defecten in theorie kan ‘repareren’ en kan bijdragen aan de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties van armen en inheemse volken. Het meest voor de handliggende alternatief – een *business-as-usual* scenario – is niet beter dan REDD. Daarom is REDD gezien vanuit CA – onder de voorwaarden dat het zijn defecten ‘repareert’ – een houdbaarmechanismen om klimaatverandering tegen te gaan.

CDM is daarentegen niet instaat om zijn defecten te verhelpen en zijn doelen te bereiken. Het ondermijnt daardoor de *capabilities* van huidige en toekomstige generaties. Er is daarnaast ook een beter alternatief voor handen. Landen moeten door reguliere emissiereducties hun doelstellingen onder het Kyoto Protocol halen. Dit laatste scenario zou een grote verbetering kunnen betekenen voor de *capabilities* van toekomstige generaties en de kans vergroten dat zij de mogelijkheid hebben om een menswaardig te leven te kunnen leiden. CDM is gezien vanuit CA geen houdbaarmechanismen om klimaatverandering tegen te gaan.

Tot slot zou ik nogmaals op het voorbehoud willen wijzen dat in de inleiding van thesis al naar voren is gebracht. De bovenstaande conclusie moet gelezen worden als een indicatie van de houdbaarheid van deze mechanismen. Een compleet antwoord ligt buiten het bereik van mijn thesis, maar het zou de aangehaalde alternatieven voor CDM en REDD verder moeten uitwerken, meer aandacht schenken aan welke – niet voor de handliggende – scenario's bedacht kunnen worden en bekijken welke resultaten een andere evaluatietheorie oplevert.

## BIBLIOGRAFIE

Boeken:

**Bentham, 1781:**

Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Batoche Books Kitchener, 2000.

<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bentham/morals.pdf> (Laatst bekeken: 03-07-2012)

**Mill, 1863:**

Mill, J. S. *Utilitarianism*.

<http://www.utilitarianism.com/mill2.htm> (Laatst bekeken: 03-07-2012)

**Nussbaum 2008:**

Nussbaum, Martha C. *Woman and Human Development: the capabilities approach*. Cambridge University Press, 2008.

**Nussbaum 2011:**

Nussbaum, Martha C. *Creating capabilities: the human development approach*. United States of America: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

**Rawls, 2005:**

Rawls, John. *A theory of Justice*. Harvard University Press, 2005.

**Shue, 1996:**

Shue, Henry. *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S Foreign Policy*. Princeton University Press, 1996

Artikelen:

**CIVADC:**

UNFCCC. "Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries," 2007.

[http://unfccc.int/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/items/2625.php](http://unfccc.int/essential_background/background_publications_htmlpdf/items/2625.php) (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**FOEI, 2010:**

Hall, Ronnie. "REDD: the realities in black and white," november 2010. <http://www.foei.org/en/resources/publications/pdfs/2010/redd-the-realities-in-black-and-white/view> (Laatst bekeken 23-06-2012)

**FOEI, 2008:**

Hall, Ronnie. "REDD myths: a critical review of proposed mechanisms to reduce emissions from deforestation and degradation in developing countries," december 2008. <http://www.foei.org/en/resources/publications/pdfs/2008/redd-myths/view> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Hart, 1955:**

Hart, H. L. A.. "Are There Any Natural Rights?," *The Philosophical Review*, vol. 64, no. 2 (april, 1955), p. 175-191

**Oeko Institute:**

Schneider, Lambert. "Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement," november 2007. <http://www.oeko.de/new/dok/725.php> (link naar volledige rapport onderaan de pagina, laatst bekeken: 23-06-2012)

**Olsen, 2007:**

Olsen, K. H. "The clean development mechanism's contribution to sustainable development: a review of the literature." *Climatic Change*, Vol. 84 (2007), p. 59-73

**Onderzoeksrapport long term prospects of CDM and JI:**

Cames, Martin, Niels Anger, Christoph Böhringer, Ralph O. Harthan en Lambert Schneider. "Long term prospects of CDM and JI," juli 2007. [http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql\\_medien.php?anfrage=Kennummer&Suchwort=3294](http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql_medien.php?anfrage=Kennummer&Suchwort=3294) (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**REDD Guide, 2009:**

Barnsley, Ingrid. "UNU-IAS Guide Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): A Guide for Indigenous Peoples." 2009. [http://www.ias.unu.edu/resource\\_centre/2009\\_REDD\\_Guide.pdf](http://www.ias.unu.edu/resource_centre/2009_REDD_Guide.pdf) (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Sutter en Parreño, 2007:**

Sutter C, en J. C. Parreño. "Does the current Clean Development Mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects." *Climatic Change, Vol. 84* (2007), p. 75-90

**The little REDD+ book:**

Parker, Charlie, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi en Niki Mardas. "The little REDD+ book," 2009.

[http://www.theredddesk.org/redd\\_book/download\\_the\\_little\\_redd\\_book](http://www.theredddesk.org/redd_book/download_the_little_redd_book) (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Wolff 2009:**

Wolff, Jonathan. "Disadvantage, Risk and the Social Determinants of Health." *Public Health Ethics, vol. 2, nr, 3* (2009), p. 214-223

<http://phe.oxfordjournals.org.proxy.library.uu.nl/content/2/3/214.full.pdf+html>

(Link toegankelijk voor mensen met een solis-id)

Websites:

**FAO, 2000:**

<http://www.fao.org/DOCREP/004/Y1997E/y1997e1m.htm#bm58> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**FRA, 2005:**

<http://foris.fao.org/static/data/fra2005/kf/common/GlobalForestA4-ENsmall.pdf>  
(Laatst bekeken: 23-06-2012)

**IFRC:**

<http://www.ifrc.org/PageFiles/89755/Photos/307000-WDR-2011-FINAL-email-1.pdf> (laatst bekeken: 03-07-2012)

**IPCC 2007:** [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/spms2.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms2.html)

(Laatst bekeken: 23-06-2012)

**NCIV:** <http://indigenouspeoples.nl/indigenous-peoples/about-indigenous-peoples>

(Laatst bekeken: 23-06-2012)



**ODI, 2008:**

[http://unfccc.meta-fusion.com/kongresse/CBD2008\\_2/down/Presentation\\_2\\_PEP\\_presentation\\_CBD\\_COP\\_2008\\_May\\_21\\_JTB.pdf](http://unfccc.meta-fusion.com/kongresse/CBD2008_2/down/Presentation_2_PEP_presentation_CBD_COP_2008_May_21_JTB.pdf) (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Reuters, 2010:**

<http://www.reuters.com/article/2010/08/09/indonesia-palmoil-forest-idUSJAK33205320100809> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Submission CDM Policy Dialogue:**

[http://cdm.unfccc.int/public\\_inputs/2011/eb64\\_02/index.html](http://cdm.unfccc.int/public_inputs/2011/eb64_02/index.html) (Entry CDM Watch, laatst bekeken: 23-06-2012)

**The Universal Declaration of Human Rights:**

<http://www.un.org/en/documents/udhr/> (Laatst bekeken: 03-06-2012)

**Website CDM Watch:**

<http://www.cdm-watch.org/> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Website Global Deaths Landslides:**

<http://blogs.agu.org/landslideblog/2011/02/05/global-deaths-from-landslides-in-2010/> (Laatst bekeken: 03-07-2012)

**WEBSITE PARASITESINHUMANS:**

<http://www.parasitesinhumans.org/plasmodium-falciparum-malaria.html> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**Website UNFCCC:**

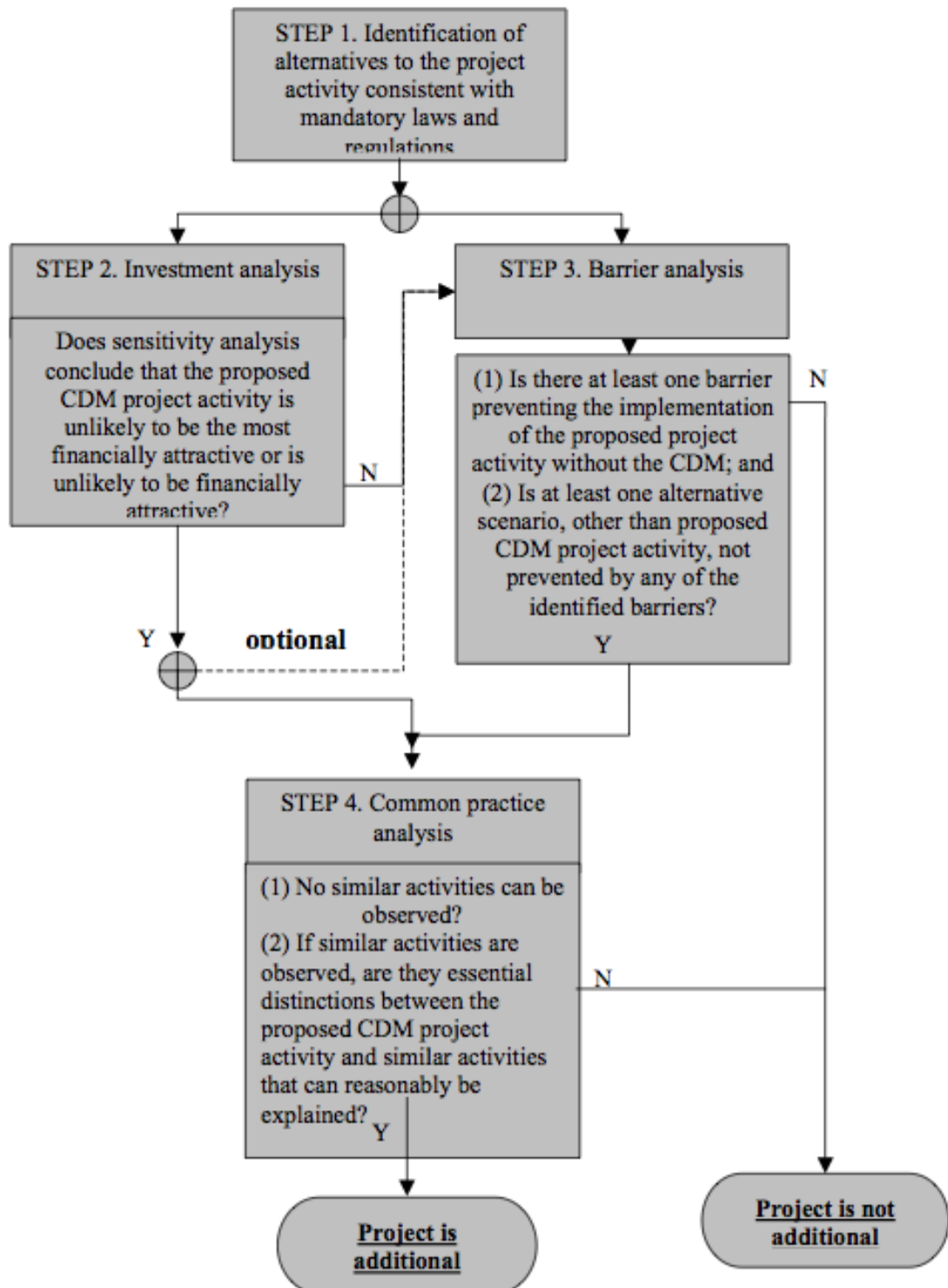
<http://unfccc.int/2860.php> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**WEBSITE UNFCCC b:** <http://cdm.unfccc.int/Reference/tools/index.html> (Laatst bekeken: 23-06-2012)

**WEBSITE UNFCCC c:**

[http://unfccc.int/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/climate\\_change\\_information\\_kit/items/305.php](http://unfccc.int/essential_background/background_publications_htmlpdf/climate_change_information_kit/items/305.php) (Laatst bekeken: 23-06-2012)

BIJLAGE 1



Afbeelding 1: tool for the demonstration and assessment of additionality, (<http://cdm.unfccc.int/methodologies/PAMethodologies/approved>).

Figure 4. Historical Baseline: The reference level is established during the reference period (in this example from 1990 – 2005). Crediting against this baseline (shown in blue) begins during the crediting period. If emissions during the crediting period are below the historical baseline emissions reductions are generated (shown in orange).

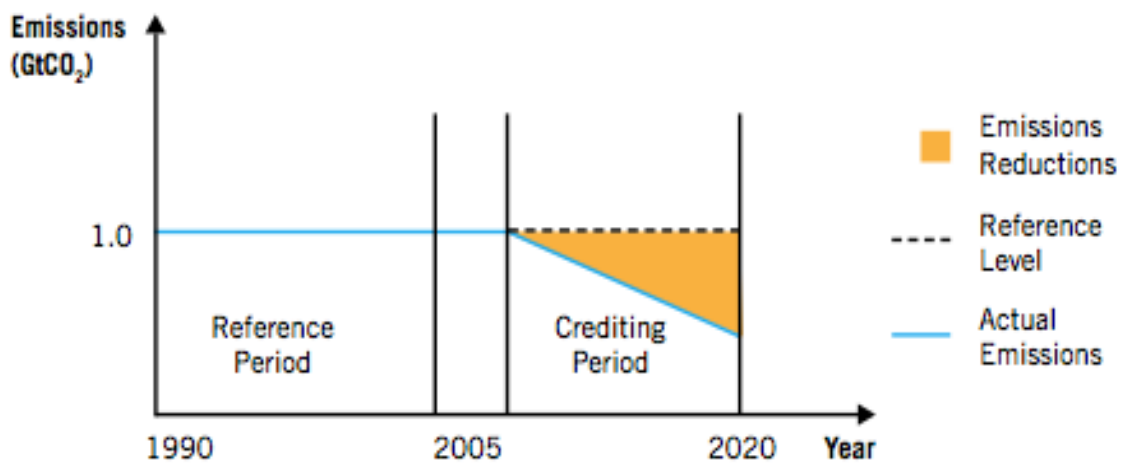
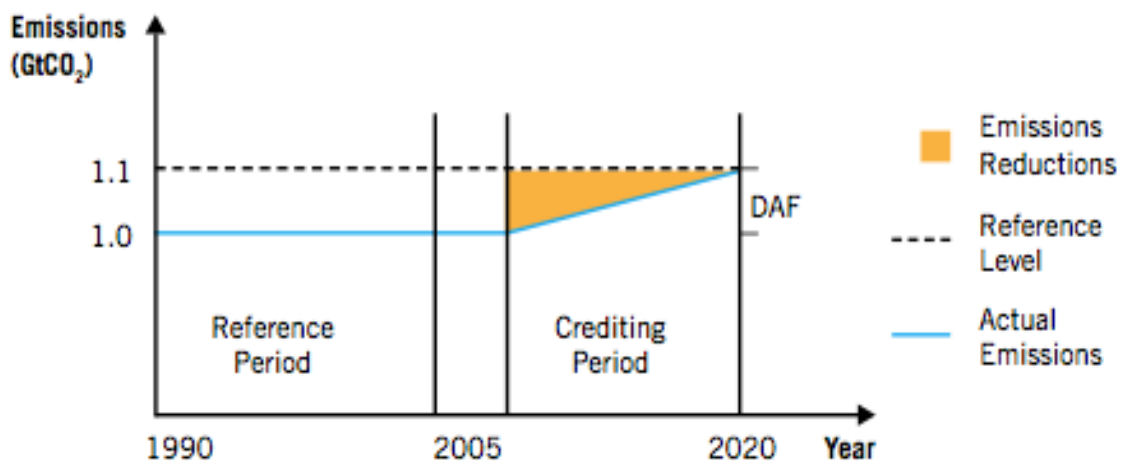


Figure 5. Historical Adjusted Baseline. The reference emissions level can be adjusted either above or below the historical baseline, using a development adjustment factor (DAF). Emissions reductions below this new reference level are counted as additional.



**Afbeelding 2:** historische *baseline* (boven) en historisch aangepaste *baseline* (onder), (The Little REDD+ Book, p.22).

REDD		Huidige generaties		Toekomstige generaties	
		Inheemse volken	Armen	Inheemse volken	Armen
VOORDELEN	Leefomgeving, identiteit, spirualiteit	X			
	Levensonderhoud	X	X		
	Ziekte- en waterregulatie	X	X	X	X
	reductie en vertraging van de afvoer van oppervlaktewater	X	X	X	X
NADELEN	Problemen omtrent het vaststellen van een <i>baseline</i>			X	X
	Definitie van bossen die plantages insluit			X	X
	<i>Leakage</i>			X	X
	Afsluiten van het bos	X	X		
	Gebrekkige consultatie en participatie	X			
	Link aan de <i>carbon market</i>		X		

**Afbeelding 3:** voor- en nadelen REDD voor huidige en toekomstige generaties

CDM		Huidige generaties		Toekomstige generaties	
		Inheemse volken	Armen	Inheemse volken	Armen
VOORDELEN	Goedkoper en makkelijker reductiedoelen halen	Alleen een voordeel voor Annex-1 landen			
	Duurzame ontwikkeling	X	X	X	X
NADELEN	Problemen bij vaststellen van <i>additionality</i>			X	X
	Gebrekkige consultatie		X		
	Marktmechanisme en duurzame ontwikkeling			X	X

**Afbeelding 4:** voor- en nadelen CDM voor huidige en toekomstige generaties