

VU Research Portal

The Fragmentation of Global Climate Governance

van Asselt, H.D.

2013

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Asselt, H. D. (2013). *The Fragmentation of Global Climate Governance: Consequences and Management of Regime Interactions*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting

De Fragmentatie van het Internationaal Klimaatbeleid: Gevolgen en Beheer van Interacties tussen Regimes

Probleemstelling en Onderzoeksvraag

Dit proefschrift gaat over de fragmentatie van het internationale klimaatbestuur (*global climate governance*) in afzonderlijke instrumenten en initiatieven op verschillende niveaus. Vanwege de complexiteit van het klimaatprobleem, alsmede de onzekerheden omtrent de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, is het onmogelijk om het probleem in al zijn facetten aan te pakken middels één internationaal regime. Om effectief te zijn moet het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) daarom rekening houden met andere internationale juridische regimes; dergelijke regimes kunnen zowel deel van de oplossing als deel van het probleem uitmaken. Daarom is het belangrijk om de wederzijdse beïnvloeding tussen het klimaatregime en andere regimes in beschouwing te nemen.

Een zekere mate van overlap tussen het klimaatregime van de Verenigde Naties (VN) en andere regimes lijkt onvermijdelijk gezien de reikwijdte van het fenomeen van klimaatverandering. Er kan zelfs gesteld worden dat deze overlap tot op zekere hoogte nuttig is om een integrale aanpak om de uitstoot van broeikasgassen te beperken (mitigatie) en om aanpassingen te doen om de negatieve effecten van klimaatverandering te verminderen of te voorkomen (adaptatie). De fragmentatie van internationaal recht en bestuur leidt tot interacties tussen internationale regimes. Hoewel deels onvermijdelijk, kunnen deze interacties wel degelijk ook de coherentie van het beleid en haar

cohesie en effectiviteit ondermijnen. Welke effecten fragmentatie heeft is nog altijd onduidelijk. In het algemene debat over de fragmentatie van internationaal recht hebben sommige juristen hun bezorgdheid uitgesproken over de mogelijkheid dat de groei van het aantal internationale regimes zal leiden tot rechtsconflicten, juridische onzekerheden en inefficiëntie. Andere juristen wijzen echter naar de mogelijke voordelen van fragmentatie. Deze voordelen betreffen onder meer dat door deze groei de werkingssfeer van het internationaal recht steeds meer onderwerpen bestrijkt en dat een zekere mate van fragmentatie ook de wereldwijde verspreiding van goede praktijken in regelgeving mogelijk maakt.

Hoewel diverse studies in de wetenschappelijke disciplines van het internationaal recht en de internationale betrekkingen hebben bijgedragen aan de kennis over de gevolgen van interacties tussen internationale regimes zijn er nog geen uitvoerige wetenschappelijke onderzoeken gedaan over de verschillende gevolgen van interacties tussen regimes in het internationale klimaatbestuur.

Inzichten in interacties tussen regimes en de gevolgen daarvan zijn van belang voor diegenen de gevolgen ervan willen beheersen of managen. Een dergelijk management van interacties heeft tot doel om conflicten tussen regimes te minimaliseren en synergieën te bevorderen. Bestaand onderzoek over management van interacties tussen regimes heeft gewezen op de mogelijk complementaire rollen van juridische technieken en politieke benaderingen om de gevolgen van interacties te sturen. Er is echter nog een gebrek aan empirisch onderzoek dat aangeeft hoe deze technieken en benaderingen in de praktijk (zouden kunnen) werken en elkaar aanvullen op specifieke onderzoeksterreinen zoals het internationale klimaatbestuur.

Vragen over de gevolgen en het management van interacties tussen regimes zijn niet alleen van belang vanuit academisch oogpunt. Het is daarnaast voor zowel statelijke als niet-statale actoren die betrokken zijn bij uiteenlopende regimes belangrijk om inzicht te krijgen in de vraag hoe de activiteiten in het ene regime mede kunnen

bijdragen aan de doelstellingen van een ander regime. Ze kunnen hierbij diverse overkoepelende doelen voor ogen hebben, zoals de bevordering van de normatieve samenhang van het internationale recht, het bevorderen van complementariteit (*mutual supportiveness*) van regimes of duurzame ontwikkeling. Een andere, meer pragmatische reden zou kunnen zijn de wens om de efficiëntie van internationaal recht en bestuur te vergroten: waar kunnen de beperkte menselijke, financiële en technologische middelen die men heeft het beste ingezet worden, zodat diverse internationale overeenkomsten tegelijkertijd nagekomen worden?

De overkoepelende onderzoeksvraag van dit proefschrift is dan ook:

Wat zijn de gevolgen van interacties tussen klimaatrelevante regimes en hoe kan management van interacties conflicten verminderen en synergieën bevorderen?

Onderzoeksbenadering

Het proefschrift volgt een interdisciplinaire, probleemgerichte onderzoeksbenadering, waarin een juridische benadering wordt gecombineerd met een politicologische invalshoek. De discipline van het internationaal recht biedt de handvatten voor het analyseren van normatieve conflicten, de mogelijkheden om deze conflicten te verminderen middels het internationale verdragenrecht, en de mate waarin juridische technieken de conflicten tussen internationale overeenkomsten kunnen verminderen en de synergieën kunnen bevorderen. Het vakgebied van de internationale betrekkingen daarentegen geeft het conceptuele gereedschap voor een analyse van de onderliggende factoren die de interacties tussen regimes beïnvloeden, maakt studie van de causale verbanden tussen de interacties en de gevolgen daarvan mogelijk, en biedt tenslotte een kader waarmee de gevolgen van management van interacties op de effectiviteit van individuele regimes onderzocht kan worden. Met

andere woorden, beide vakgebieden behandelen weliswaar verschillende maar tegelijk nauw verwante onderzoeksvragen en kunnen elkaar dus aanvullen.

De onderzoeksmethode volgt een *case study* benadering om tot inzichten te komen over de verschillende soorten interacties en het management ervan. De cases betreffen de volgende drie typen interacties:

Interacties tussen regimes op het (nauw gedefinieerde) gebied van het internationale klimaatrecht en -bestuur. Deze case study betreft de interacties tussen het multilaterale klimaatregime van de VN en zogeheten ‘minilaterale’ overeenkomsten over de bevordering van schone technologie. Als voorbeeld van interacties tussen dergelijke regimes wordt dieper ingegaan op de Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate. Dit partnerschap is kenmerkend voor een aantal niet-juridisch bindende bestuursinitiatieven die zijn gestart buiten het VN-kader, waaraan slechts een beperkt aantal landen deelneemt, en die zijn gericht op samenwerking op het gebied van schone technologieën.

Interacties tussen regimes op het gebied van internationaal milieurecht en -bestuur. Deze case study betreft de interacties tussen het VN klimaatregime en het internationale biodiversiteitsregime op basis van het VN Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD). De case study gaat met name in op de rol van bossen op het raakvlak van klimaat- en biodiversiteitsbeleid. Bossen zijn van belang vanuit het oogpunt van het behoud van biodiversiteit maar zijn ook cruciaal voor de mitigatie van klimaatverandering omdat bossen een bron of een put (opslag) kunnen zijn van koolstofdioxide.

Interacties tussen regimes op twee verschillende gebieden van internationaal recht en bestuur. Deze case study betreft interacties tussen het VN klimaatregime en het regime voor internationale handel dat is ingesteld door de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De case study analyseert specifiek hoe unilaterale, door klimaatbeleid gemotiveerde handelsmaatregelen van landen die deelnemen aan het

VN klimaatregime tot conflicten kunnen leiden met de beginselen en regels van de WTO.

Voor de drie soorten interacties is onderzocht: of de betrokken regels juridisch bindend zijn (met andere woorden, of het gaat om zogeheten formeel recht (*hard law*) of informeel recht (*soft law*)); wat de causale verbanden zijn tussen de interacties en hun gevolgen; in hoeverre de interacties opzettelijk zijn; en de gevolgen (conflicterend, synergistisch). Met betrekking tot de gevolgen van de interacties introduceert dit proefschrift een typologie die twee belangrijke nuanceringen toevoegt aan het gebruikelijke en relatief ongecompliceerde onderscheid tussen ‘conflicten’ en ‘synergieën’. Ten eerste maakt het proefschrift een onderscheid tussen een beperkte juridische definitie van ‘normatieve conflicten’ en een bredere definitie van ‘beleidsconflicten’. Met dit onderscheid wordt onderkend dat voor internationale juristen niet alle spanningen tussen internationale regimes als ‘conflict’ dienen te worden beschouwd, maar geeft tegelijkertijd aan dat spanningen die niet onder de juridische definitie vallen wel degelijk in beschouwing moeten worden genomen. Ten tweede geeft het proefschrift aan dat de gevolgen van sommige interacties al kunnen worden waargenomen – ze zijn ‘daadwerkelijk opgetreden’ – terwijl in andere gevallen de gevolgen zich nog niet hebben gemanifesteerd – dit zijn de ‘potentiele’ gevolgen.

Naast de analyse van de gevolgen van interacties is in dit proefschrift ook de effectiviteit en haalbaarheid onderzocht van verschillende typen in het management van interacties. Hier maakt het proefschrift een onderscheid tussen juridische en politieke methoden. De eerste categorie bestaat uit diverse juridische technieken, waaronder het ontwerpen van internationale verdragen, de uitlegging van verdragen, het gebruik van conflictsbepalingen (*conflict clauses*) en voorrangsregels voor het oplossen van normatieve conflicten, zoals *lex superior*, *lex specialis* and *lex posterior*. Deze technieken kunnen worden toegepast in de rechtspraak maar kunnen ook worden gebruikt

door onderhandelaars en nationale beleidsmakers. De tweede categorie van politieke methoden verwijst naar een reeks activiteiten van (groepen) actoren die betrokken zijn bij de regimes die zijn te vatten onder de noemer van institutionele coördinatie en waarbij geen gebruik wordt gemaakt van juridische middelen zoals geschillenbeslechting. Deze actoren zijn onder meer de besluitvormingsorganen van de regimes (zoals de Conferentie der Partijen van de UNFCCC), administratieve organen (zoals het secretariaat van de CBD) en organen belast met geschillenbeslechting (zoals de Beroepsinstantie van de WTO). Deze actoren kunnen de uitkomsten van interacties tussen regimes gezamenlijk of individueel beïnvloeden. Daarnaast kunnen ze dit ad hoc doen of juist op een meer structurele wijze. Ten slotte kunnen deze actoren handelen op grond van een helder juridisch mandaat, een minder helder mandaat of zonder mandaat.

Hoofdconclusies

Gevolgen van interacties tussen regimes

De eerste hoofdconclusie over de gevolgen van interacties tussen regimes is dat, ondanks de zorgen die zijn uitgesproken in het debat over de fragmentatie van internationaal recht er *geen normatief conflict kan worden aangetoond* in de drie case studies. Dit betekent niet dat er geen spanningen zijn tussen het klimaatregime en andere regimes; het beperkte aantal voorbeelden onderzocht in dit proefschrift levert al voldoende bewijs dat er verschillende beleidsconflicten bestaan. Het feit dat er geen directe normatieve conflicten zijn geconstateerd betekent echter wel dat het noodzakelijk is om verder te kijken dan de juridische methoden en benaderingen die voornamelijk zijn gericht op het voorkomen of oplossen van normatieve conflicten.

Een tweede hoofdconclusie is dat de interacties tussen regimes in internationaal klimaatbestuur in meerdere gevallen leiden tot synergieën. Dat impliceert dat internationale juristen in de toekomst

meer oog dienen te hebben voor de voorwaarden waaronder bepaalde interacties tussen regimes kunnen leiden tot synergieën. Deze voorwaarden kunnen gerelateerd zijn aan de aard en structuur van een bepaald beleidsprobleem, maar kunnen ook te maken hebben met het ontwerp van een regime. Met name dit laatste punt zou de interesse van internationale juristen moeten wekken. Verder onderzoek over hoe en waarom interacties tot synergieën leiden zijn aanbevolen, niet alleen voor interacties tussen regimes in specifiek gedefinieerde gebieden (zoals klimaatbestuur of internationaal milieurecht), maar ook voor interacties in internationaal bestuur in het algemeen.

De derde hoofdconclusie is dat de uitkomst van interacties tussen regimes (conflict of synergie) vaak *afhangt van factoren die kunnen worden beïnvloed door actoren die betrokken zijn bij de regimes*. Dit benadrukt het belang van een goed begrip van de wijzen waarop het management van interacties in internationaal klimaatbestuur kan plaatsvinden en heeft plaatsgevonden.

Management van interacties tussen regimes

De eerste hoofdconclusie over management van interacties tussen regimes heeft te maken met het feit dat het steeds onduidelijker is wat als ‘recht’ mag gelden en wat niet, en dat formeel internationaal recht steeds vaker gepaard gaat met informele internationale processen die ook tot normatieve bepalingen kunnen leiden. Hierdoor komt de *relevantie van formele juridische technieken en het verdragenrecht in het management van interacties tussen regimes steeds meer onder druk te staan*. Hoewel verschillende regimes op gespannen voet met elkaar kunnen staan, is het niet altijd mogelijk om deze spanningen te herleiden tot de verdragsteksten waar de regimes op zijn gebaseerd.

Een tweede hoofdconclusie is dat *juridische technieken niettemin mogelijkheden bieden in het management van regime interacties* zolang deze technieken op een originele wijze worden bekeken. Dit proefschrift stelt met name dat het internationaalrechtelijke debat zou moeten onderkennen dat een

overeenkomstig lidmaatschap van alle landen in verschillende regimes niet altijd zou moeten worden vereist als voorwaarde om regels uit een ander regime te gebruiken in de uitlegging van een regime. In plaats van vast te houden aan deze lastige voorwaarde is het belangrijker om zorgvuldig de legitimiteit van externe regels te onderzoeken om te kijken of een harmonische uitlegging van de verdragen mogelijk is. Een mogelijke rol hierin kan worden vervuld door artikel 31.3(c) van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht, maar de aantrekkingskracht die deze bepaling in beginsel heeft wordt beperkt door de terughoudendheid van internationaalrechtelijke instanties om de bepaling in de praktijk van de geschillenbeslechting te gebruiken. Hoewel organen belast met geschillenbeslechting belangrijk zijn voor het uitleggen van verdragen, wijst het proefschrift er ook op dat uitlegging plaatsvindt op nationaal niveau. Er moet dus tevens aandacht worden besteed aan de rol van nationale juristen en beleidsmakers om deze techniek toe te passen. Tenslotte geeft het proefschrift aan hoe conflictsbepalingen de relatie tussen verdragen kunnen versterken indien deze: 1) de mogelijkheid van synergieën onderkennen; 2) duidelijker worden geformuleerd; en 3) een mandaat geven voor institutionele afstemming, waarmee een dynamisch element wordt toegevoegd.

Een derde hoofdconclusie is dat de algemene beperkingen van juridische technieken ons noodzaken om meer na te denken over *institutionele coördinatie als een wijze van management van interacties*. Dit proefschrift wil daartoe een bijdrage leveren door inzicht te geven in de verschillende soorten van institutionele coördinatie. Het benoemt de voor- en nadelen van de verschillende soorten institutionele coördinatie (formeel/informeel; structureel/ad hoc; sterke/zwakke juridische grondslag; via besluitvormingsorganen/administratieve organen) in het management van interacties tussen regimes in internationaal klimaatbestuur.

Een vierde hoofdconclusie is dat institutionele coördinatie *nieuwe vragen opwerpt over verantwoording (accountability) en*

legitimiteit (legitimacy). Management van interacties kan er toe leiden dat de belangen en overwegingen van actoren in de regimes terzijde worden geschoven. Er is een risico dat coördinatie via verdragsorganen niet in overeenstemming is met de wil van de staten die deelnemen in de regimes. Dit geldt met name voor administratieve organen (zoals het UNFCCC secretariaat), die doorgaans geen besluitvormingsbevoegdheden zijn toegewezen. Als twee regimes die met elkaar in interactie zijn daarnaast kunnen worden gezien als ongelijken, bijvoorbeeld omdat machtige staten wel meedoen in het ene regime maar niet in het andere, dan is het ook mogelijk dat deze staten institutionele coördinatie gebruiken om invloed uit te oefenen buiten de grenzen van een regime. Een manier waarop dit risico kan worden verminderd is door middel van een zorgvuldig onderzoek door de verdragsorganen van de normatieve processen in een ander regime. Hierbij zou met name moeten worden gekeken of deze normen en regels op een open en transparante wijze tot stand zijn gekomen.

Een vijfde hoofdconclusie is dat *een of zichzelf staand (autonoom) management van interacties door statelijke en niet-statale actoren de collectieve vormen van management kan aanvullen, maar dat deze vorm van management zonder verdere inbedding niet effectief genoeg is*. De belangrijkste reden hiervoor is dat autonoom management van interacties niet ingaat op de systemische spanningen in internationaal recht en bestuur. Internationale regimes kunnen doorgaans als meer bestendig worden beschouwd dan beleidsposities van individuele overheden, en hoewel activiteiten van niet-statale actoren een belangrijke eerste stap kunnen zijn voor effectief management op internationaal niveau is het nog steeds noodzakelijk om deze activiteiten te verbinden met internationale inspanningen.

De laatste hoofdconclusie is dat er geen duidelijke en objectieve standaarden zijn waarmee management van interacties kan worden beoordeeld. Interacties tussen regimes weerspiegelen vaak

verschillende waarden die ten grondslag liggen aan de verschillende regimes. Management waarbij de politieke oorzaken van interacties niet in ogenschouw worden genomen pakt dus niet de kernoorzaak van interacties tussen regimes aan. Dit betekent niet dat management van interacties bij voorbaat nutteloos is. Interacties tussen regimes zijn niet altijd het resultaat van ideologische verschillen van meningen en door middel van management van interacties is het mogelijk om een gezamenlijk begrip te kweken over hoe verschillende beleidsproblemen – en de bijbehorende institutionele kaders – aan elkaar zijn gerelateerd. Gezamenlijke uitvoeringsactiviteiten kunnen daarnaast helpen om inefficiënties te verminderen en bieden een mogelijkheid voor de verschillende regimes om van elkaar te leren. Zelfs als onderliggende waarden met elkaar in conflict zijn is er nog steeds een sterk argument voor management van interacties, zolang de legitimiteit van de regimes in kwestie in beschouwing wordt genomen. Zelfs bij interacties tussen regimes waarbij de inzet hoog is, kan dus nog gezegd worden dat normen afkomstige uit andere regimes moeten worden meegenomen.

Beleidsaanbevelingen

Dit proefschrift behandelt verschillende zaken die van belang zijn vanuit het perspectief van beleidsmakers. Op basis hiervan kan een aantal beleidsaanbevelingen worden geformuleerd. De eerste drie aanbevelingen zijn gebaseerd op de drie case studies; de vierde aanbeveling benadrukt de veranderende rol van het VN klimaatregime in een versplinterd bestuurslandschap.

Op grond van de eerste case study stelt dit proefschrift dat het nodig is om verder te onderzoeken hoe het multilaterale klimaatregime kan samen gaan met ‘minilaterale’ bestuursbenaderingen. Het proefschrift stelt dat de UNFCCC een belangrijke rol moet blijven spelen op het gebied van technologieontwikkeling en -overdracht, met name door ontwikkelingslanden de gelegenheid te bieden om aan te geven aan

welke klimaattechnologieën zij behoefte hebben, en door technologie-initiatieven aan financieringsmechanismen te koppelen. Minilaterale overeenkomsten ter bevordering van schone technologieën spelen echter ook een rol bij specifieke activiteiten om technologieën te ontwikkelen en over te dragen. Institutionele coördinatie op een formele grondslag, bijvoorbeeld door vaker en meer volledig te rapporteren, kan de openheid en voorspelbaarheid van initiatieven buiten de UNFCCC bevorderen. Daarmee kan worden aangegeven hoe – en mogelijk ook hoeveel – andere initiatieven bijdragen aan de doelstelling van het Klimaatverdrag.

De tweede case study geeft aanknopingspunten over hoe de effecten van het REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) mechanisme onder de UNFCCC op de bescherming van biodiversiteit kunnen worden verbeterd. Het proefschrift biedt geen kant en klare oplossing waarin wordt aangegeven hoe REDD zowel aan klimaat- als biodiversiteitsdoelstellingen kan bijdragen. Het stelt echter wel dat onderhandelaars in het klimaatregime naar de potentiële bijdrage van REDD aan biodiversiteitsdoelstellingen moeten verwijzen in een toekomstig, juridisch bindend klimaatverdrag. Zo'n bepaling geeft onderhandelingsruimte om in de toekomst biodiversiteitsaspecten beter te integreren in internationaal klimaatbeleid. Dit zou dus betekenen dat de algemene verplichting om biodiversiteit te beschermen zou worden vastgelegd in een verdrag. Daarbij wordt de mogelijkheid geboden om de bijdrage van het klimaatregime aan biodiversiteitsdoelstellingen verder uit te werken en te versterken in latere besluitvorming. Hoewel algemene biodiversiteitsstandaarden voor uitstootbeperkende activiteiten op het gebied van bossen onder zowel de UNFCCC als de CBD waarschijnlijk niet acceptabel en gewild zijn, is er ruimte voor verdere samenwerking tussen de verdragsorganen op het gebied van het monitoren en rapporteren van de effecten op biodiversiteit. De CBD heeft op dit gebied een aanzienlijke capaciteit opgebouwd en het lijkt zinnig om hierop voort

te bouwen. Het proefschrift benadrukt tevens de rol van verschillende actoren om er voor te zorgen dat klimaatmaatregelen ook tot baten op het gebied van biodiversiteit leiden. Overheden in ontwikkelde landen kunnen biodiversiteitsbescherming waarborgen via financiële middelen, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan financiering van projecten in ontwikkelingslanden of door eisen te stellen aan toegang tot de koolstofmarkt. Overheden in ontwikkelingslanden kunnen beleidsmaatregelen nemen zoals het invoeren van nationale biodiversiteitsstandaarden, het stellen van eisen met betrekking tot effectbeoordelingen (*impact assessments*) en meer in het algemeen het bevorderen van de juridische en beleidssamenhang op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Niet-statelijke actoren kunnen deze overheidsactiviteiten aanvullen, bijvoorbeeld door diensten te verschaffen op het gebied van monitoren, rapporteren en verifiëren van de biodiversiteitseffecten van klimaatbeleidsmaatregelen.

De case study over interacties tussen het klimaatregime en het wereldhandelsregime vormt de basis voor aanbevelingen over het aanpakken van de politiek gevoelige kwestie omtrent unilaterale handelsmaatregelen ten behoeve van klimaatbeleid. Het is niet onwaarschijnlijk dat zulke maatregelen worden genomen. Een verstandige eerste stap is daarom het beginnen van een wetenschappelijk goed onderbouwde dialoog tussen verschillende landen in het kader van zowel de UNFCCC als de WTO. In deze dialoog zouden de mogelijke gevolgen van handelsmaatregelen, met name voor ontwikkelingslanden, moeten worden besproken. Omdat het risico van verborgen protectionisme reëel is, is het zaak dat landen die een handelsmaatregel willen nemen zo duidelijk mogelijk maken waarom en hoe dit gerelateerd is aan klimaatbeleid. Daarbij dienen ze aan te geven dat de maatregel niet slechts is bedoeld om nationale producenten te beschermen. Daarnaast moeten ontwikkelde landen die handelsmaatregelen willen nemen tonen hoe ze de effecten op ontwikkelingslanden minimaliseren of aangeven wat de mogelijke voordelen zijn voor deze landen. Indien unilaterale

handelsmaatregelen onvermijdelijk zijn moeten overheden deze maatregelen op een zodanige manier ontwerpen dat zij gemakkelijk kunnen worden ingetrokken als de klimaatdoelstellingen op een andere wijze kunnen worden behaald.

Tenslotte kan het VN klimaatregime een belangrijke rol spelen als ‘dirigent’ (*orchestrator*) van klimaatgerichte activiteiten buiten de UNFCCC. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat organen binnen het klimaatregime de activiteiten van andere bestuursinitiatieven actief bijhouden en bekijken of deze activiteiten bijdragen aan overkoepelende en gezamenlijke doelstellingen, zoals het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot onder 2 graden Celsius. Het orkestreren van andere activiteiten kan ook leiden tot het verminderen van inefficiënties. Zo kunnen algemene richtlijnen en beleidskaders worden aangenomen door de Conferentie der Partijen van de UNFCCC om activiteiten bij te houden en er voor te zorgen dat mitigatieactiviteiten niet dubbel worden geteld of worden gedupliceerd.