

Toekomstig klimaatbeleid met VS en ontwikkelingslanden

opties voor ontwikkeling Kyoto Protocol

door Jos Cozijnsen, april 2006

jc@emissierechten.nl

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt besproken wat de belangrijkste juridische uitgangspunten van het Klimaatverdrag (1992) en het Kyoto Protocol (1997) zijn, die het internationaal klimaatbeleid en de verdere ontwikkeling daarvan tot een succes kunnen maken¹. Er wordt niet ingegaan op de vraag of “Kyoto” wel voldoende zal bereiken en niet op de kritiek op de leemtes die in het Protocol geconstateerd worden. ‘Kyoto’ was immers een eerste stap, het gaat nu om de volgende stappen. In deze bijdrage wordt besproken of het Kyoto Protocol een bruikbaar raamwerk is voor afspraken betreffende klimaatmaatregelen te nemen na 2012. Vooral wordt ingegaan op de deelname van de VS, en van de ontwikkelingslanden².

Het aftasten van mogelijk te maken afspraken voor na 2012 is actueel. In februari 2005 is het Kyoto Protocol in werking getreden en voor de deelnemende landen is er tot eind 2007 tijd een vervolg daarop te smeden. Want voor dat de periode die het Kyoto Protocol regelt – 2008-2012 – aanbreekt moet er duidelijkheid over het vervolg zijn. De partijen bij het Kyoto Protocol moeten de onderhandelingen uiterlijk aanvangen in 2005 (Art 3.9 Kyoto Protocol). Ten tijde van het “World Economic Forum” (januari 2005) en voorafgaand aan de G8-top (juli 2005) gaven toonaangevende politici, academici en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven met verwijzing naar de 3 rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) nog eens aan dat er sprake is van een tikkende tijdbom en dat aan het eind van deze eeuw de emissies gehalveerd moeten zijn³. Wordt daar niet op gekoerst dan zullen de gevolgen binnen afzienbare tijd optreden.



Figuur 2; bron:

www.environmentaldefense.org

¹ Dit artikel is geschreven als input voor het Preadvies Klimaatbeleid voor de Vereniging voor Milieurecht, dat in de loop van 2006 verschijnt.

² Ik bespreek niet de claim van een deel van de ontwikkelingslanden, te weten de OPEC-landen, dat verlies aan olie-omzet door klimaatmaatregelen gecompenseerd moet worden (art 4.8.h Klimaatverdrag).

³ Meeting the Climate Challenge, Recommendations of the International Climate Change Taskforce, Jan. 2005: www.tai.org.au/Publications_Files/Papers&Sub_Files/Meeting%20the%20Climate%20Challenge%20FV.pdf

De EU heeft op de Voorjaars EU-raad op 22 en 23 maart 2005 de vermoedelijke veilige niveaus gepreciseerd tot 550 parts CO₂ per million (ppm)⁴. Daarnaast heeft ze nogmaals verwoord dat een maximale, gemiddelde mondiale temperatuurstijging van 2 graden Celsius nog acceptabel zou zijn. Het Europees Milieuagentschap zegt dat voor een dergelijke lange termijn klimaatbeheersing de EU haar emissies in 2030 met 40% moet reduceren. Men stelt dat 16-20% binnen de EU gereduceerd kan worden, en dat aanvullende reducties door internationale emissiehandel zullen moeten worden behaald⁵. Er is wellicht een groter reductiepotentieel binnen de EU, want men heeft niet de optie van ondergrondse CO₂ -opslag meegenomen, evenmin heeft men de effecten van de EU-emissiehandel kunnen berekenen.

Opvallend is dat het rapport van het Europees Milieuagentschap stelt dat de EU, om 40% CO₂ -reductie in 2050 te behalen, 30 tot 50% emissiecredits buiten de EU moet halen (het verschil met de emissieprognoses voor 2050)⁶. In het Kyoto Protocol staat namelijk voorgeschreven dat het gebruik van de flexibele Kyoto Mechanismen - het kopen van reducties en credits in het buitenland – ‘supplementair’ moet zijn aan reductiemaatregelen in het binnenland⁷. De EU heeft dat principe altijd gehuldigd, zonder dat duidelijk is hoe groot het aandeel binnenlandse reductie dan moet zijn; dat staat ook nergens voorgeschreven.

De Nederlandse regering heeft als uitgangspunt dat het aandeel buitenlandse aankopen 50% mag zijn en daar haar beleid ook op afgestemd. Dat betekent concreet dat Nederland contracten heeft gesloten voor de aankoop van 100 Mton CO₂ –credits; 100 Mton – 20 Mton per jaar – zal door binnenlands klimaatbeleid moeten worden bereikt. Mijns inziens zal dit ‘supplementariteits principe’ steeds meer aan belang gaan verliezen. Zo’n voorwaarde werkt in verband met benodigde reducties in de toekomst ook te belemmerend. In de praktijk was de voorwaarde al aan het

⁴ Zie Raadsconclusies 22 en 23 maart:

http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf ; zie ook voor doelstellingen: Understanding the International, Climate Regime and Prospects, for Future Action, Kate Hampton, Green Globe Network, UK, March 2004: press: <http://www.ippr.org.uk/press/index.php?release=352> ;n paper: <http://www.ippr.org/research/index.php?current=42&project=241> ; Environment Performance Measurement Project, Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) at Columbia University, and the World Economic Forum: <http://www.yale.edu/esi/>

⁵ Zie: Persbericht Europees Milieuagentschap, 29 juni 2005, http://org.eea.eu.int/documents/newsreleases/ghg_report2005-en

⁶ Europees Milieuagentschap, Climate change and a European low-carbon energy system, Pag. 34, juni 2005, zie: http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_1/en/Climate_change-FINAL-web.pdf

⁷ Zie Art 6 en 17 Kyoto Protocol; zie ook de bijdrage van Janneke Bazelmans.

schuiven. EU-landen zien bijvoorbeeld het intracommunautaire emissiehandelsysteem al als binnenlandse reductie. Overige Kyoto-partijen als Canada en Japan hechten overigens weinig kwantitatieve waarde aan deze regel.

Woerdman stelt dat de reden van de EU om deze eis in eerste instantie te hanteren de rechtvaardiging van het Kyoto-systeem was, dat wil zeggen om de eigen stoep schoon te houden⁸. Hij noemt het een voorbeeld van een sub-optimaal element – want klimaatbeleid is dan duurder en dus niet optimaal - en niet op analyses gestoeld en merkt dat de behoefte bij de EU om binnenlandse reducties te benadrukken afneemt⁹.

De vraag is dus niet of er verdergaande reducties in mondiale emissies nodig zijn, maar hoe daar afspraken over gemaakt kunnen worden; en dat is de kern van deze bijdrage. Ik wil een pleidooi houden voor de handhaving van het raamwerk van het Kyoto Protocol, omdat dit het enige is wat we nu hebben. Het leidt tot emissie-reducties en het is een eerste stap naar een mondiale aanpak. Echter, voor een mondiale aanpak van het probleem is deelname van de VS en ontwikkelingslanden nodig.

De budgetbenadering van het Kyoto Protocol

Het Kyoto Protocol verleent elk Annex I (industrie-)land een budget van emissierechten (de zogenaamde “Assigned Amount Units”, AAUs) voor de periode 2008-2012. Dat is voor de eerste periode voor de Annex I landen samen 5,2 % reductie geworden ten opzichte van de broeikasgasemissies in 1990. Bij de Kyoto-verplichting gaat het overigens om het totaal aan CO₂ en niet-CO₂-emissies: methaan, N₂O, HFKs, PFKs en SF₆. Voor de periode na 2012 stellen Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk emissiebudgetten van 30% en 40% voor. De Europese Voorjaarsraad van 23 maart 2005 riep op te komen tot een reductiedoelstelling voor 2020 van 15-30% voor de industrielanden gezamenlijk; Duitsland is bereid zelf 40% te reduceren¹⁰.

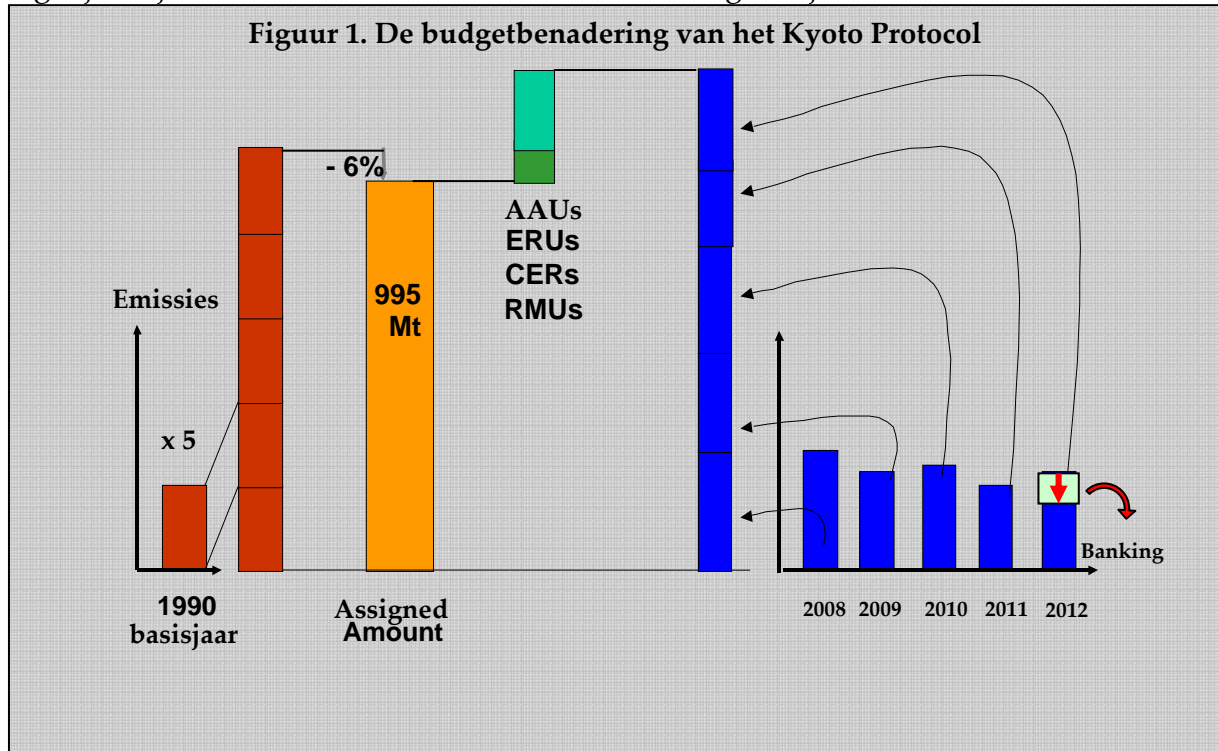
Deze budget- benadering, in plaats van een bepaalde emissieverplichting in een bepaald jaar, geeft landen flexibiliteit. Immers niet in elk afzonderlijk jaar tussen 2008 en 2012 hoeft dezelfde reductie behaald te worden . Een land kan bijvoorbeeld AAUs

⁸ Woerdman, E, Implementing the Kyoto Mechanisms: Political barriers and path dependence, Universiteit van Groningen, 2002

⁹ Woerdman, E, Implementing the Kyoto Mechanisms: Political barriers and path dependence, Universiteit van Groningen, 2002

¹⁰ Interview met de Duitse milieuminister Trittin van 16 februari 2005, zie: <http://www.bmu.de/namensbeitraege/doc/35070.php>

vooruit verkopen, of AAUs binnen de periode opsparen voor de volgende periode, na 2012 (“banking”). Via de budgetbenadering worden emissierechten schaars en is tegelijkertijd bekend hoeveel de totale emissies mogen zijn.



Toelichting bij figuur 1:

In de linkerhelft van de figuur staat de opbouw van het Nederlandse CO₂-emissiebudget aangegeven: 5*de emissies van 1990 – 6%. In rechterhelft staat hoe dit budget t.b.v. emissies over 2008-2012 gebruikt kan worden; een deel resteert van het budget kan worden ‘meegenomen’ en opgeteld bij het budget voor de periode 2013-2017.

Deze flexibiliteit in timing, met spaarmogelijkheid en vooruit verkoop mogelijkheid helpt een land om te gaan met onverwachte klimatologische of economische schommelingen binnen een verplichtingenperiode.

De budgetbenadering is ook het begin van emissiehandel voor bedrijven. Een land kan immers benodigde reducties met behulp van ‘klassieke’, directe regulering opleggen aan individuele bedrijven en installaties door maatregelen, financiële prikkels, heffingen maar ook via emissiehandel. Voor de emissiehandel tussen bedrijven, wordt een deel van het nationale Kyoto-budget aan sectoren of bedrijven gealloceerd. De absolute beperking van de emissieplafonds voor bedrijven maakt de totaal benodigde reductie door een land mogelijk. Onder de plafonds is vrije handel in emissierechten mogelijk.

De handelsobjecten

De drie flexibele Kyoto Mechanismen, te weten het Clean Development Mechanism (CDM), Joint Implementation (JI) en internationale emissiehandel tussen Annex I-landen, gaan uit van eenheden verhandelbare emissierechten of –credits. Deze eenheden worden gevolgd en gedocumenteerd in nationale registers, ingesteld en onderhouden door de Annex I landen. JI-projecten genereren vanaf 2008 emissiereductie eenheden (ERUs); CDM genereert nu reeds gecertificeerde emissiereducties (CERs). De eenheden worden gerekend per ton CO₂-equivalenten; bijvoorbeeld 1 ton methaan is vergelijkbaar met 23 tCO_{2e}, dat wil zeggen het heeft een 23 maal sterker klimaatteffect (opwarmend effect) dan een ton CO₂. Landen kunnen gebruik maken van deze mechanismen voor het behalen van de Kyoto-verplichtingen; bedrijven kunnen hier ook gebruik van maken, als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van hun overheid. Dat kan als een bedrijf rechten koopt voor de overheid of als het meedoet aan een emissiehandelssysteem.

Een digitaal netwerk van emissieregisters zal de transacties van de diverse CO₂-eenheden volgen en bijhouden. Emissieregisters bevatten rekeningen waarop staat hoeveel emissierechten landen, bedrijven en personen in bezit hebben.

- Er is een nationaal register; de nationale emissieautoriteit is bevoegd hier evenveel emissierechten (AAUs) te plaatsen als het land in het kader van het Kyoto Protocol heeft gekregen; verder schrijven landen hier ERUs en CERs in als ze daarover beschikken. Op elk moment gedurende de verplichtingenperiode moeten hier evenveel emissierechten in zitten, als 90% van het emissiebudget onder Kyoto. Het Nederlands register moet ongeveer 900 Mton aan emissierechten bevatten. Door verkoop kunnen AAUs uit het register gaan, en er kunnen CERs, ERUs of AAUs van andere landen weer ingeschreven worden.
- Het Internationale transactieregister: hier houdt het Kyoto Secretariaat toezicht dat geen onjuiste rechten zijn verhandeld of landen aan hun verplichtingen voldoen; doet een land dat niet, dan kan er een verbod op emissiehandel komen;
- CDM-Register, daar worden CERs ingeschreven die door de CDM Executive Board worden uitgeschreven;
- Gemeenschapsregister: het Register waarmee de Europese Commissie toezicht houdt op de EU emissiehandelssysteem en op de naleving van Kyoto-verplichtingen door Lidstaten.

De Handhaving

Het Klimaatverdrag (1992) kent de verplichting voor industrielanden plannen te maken om in 2000 de emissies te stabiliseren op 1990 niveau. Er is geen concrete emissiereductieverplichting ook niet voor de periode na 2000. Het krachtigste wapen bij de handhaving van de stabilisatieverplichting was de combinatie van nationale rapportages en de grondige evaluatie daarvan. Er waren verder geen sancties.

Met het Kyoto Protocol wordt beoogd een eerste stap te zetten om te komen tot een rantsoenering van de mondiale emissies. Het emissiebudget van industrielanden wordt aan banden gelegd en moet langzaam worden afgebouwd, te beginnen met -5,2% voor alle industrielanden samen van 2008-2012. Daarna zal het verder naar beneden moeten gaan.

De sterke handhavingelementen van Kyoto zitten in:

- de volledige toerekenbaarheid ('accountability') van de emissies, ofwel; er is altijd verantwoordelijk voor emissies;
- de uitwisselbaarheid (fungibility) van rechten (AAUs, ERUs, CERs)
- de controleerbaarheid van de emissierechten en -credits via een systeem van registers
- de handhaving van de emissieplafonds¹¹.

Wordt daar door een Partij met emissieverplichtingen niet aan voldaan, dan treedt er een handhavingprocedure in werking met een Handhavingsorgaan, dat bestaat uit een facilitair comité en een handhavingscomité. Wordt niet-nakoming aangetoond, dan gaat er in de volgende periode (2013-2017) het teveel aan emissies plus 0,3% extra aan emissierechten van het budget van een land af¹². Deze sanctie betekent dat een land bijvoorbeeld over veel minder emissierechten beschikt dan ze nodig heeft voor industrie e.d.; het gaat dus geld kosten.

Op de Zesde Conferentie der Partijen bij het Klimaatverdrag (CoP-6) heeft men tot dit handhavingmechanisme besloten. Voor het eerst zijn er ten behoeve van een milieuverdrag verplichte sancties bij het niet halen van de verplichtingen afgesproken. Op CoP-7 is afgesproken dat de eerste "Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol" (MoP-1) dit mechanisme kan effectueren door het besluit over te nemen¹³. Het Kyoto Protocol (art 18) geeft al aan dat de MoP daarover nog een besluit moet nemen. Opvallend is dat het Protocol de handhaving dus niet zélf expliciet regelde. Meerdere analyses geven aan dat (redelijk) strenge kwantitatieve verplichtingen vaak in eerste instantie samengaan met zwakke handhavingafspraken. Men schuift dan afspraken daarover naar de toekomst. Het is in het geval van het Kyoto Protocol nog wel goed gekomen; door het

¹¹ C.J.H.Cozijnsen, Internationale handel in emissierechten: handhavinginstrument t.b.v. het Kyoto Protocol en de Europese en nationale uitwerking, Milieu en Recht, augustus 2002", zie:

http://www.emissierechten.nl/Emissierechten_M&R

¹² Decision 24/CP.7, Annex, XV, 5, a): Deduction from the Party's assigned amount for the second commitment period of a number of tonnes equal to 1.3 times the amount in tonnes of excess emissions

¹³ Zie Decision 24/CP.7: <http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a03.pdf#page=64>

handhavingbesluit. Daar was veel discussie over; landen als Rusland en Japan hadden moeite met juridisch bindende sancties.

Het is mogelijk dat deze discussie weer terugkomt. Saudi Arabië heeft namelijk in juni 2005 voorgesteld dat het handhavingmechanisme door middel van een amendement van het Kyoto Protocol moet worden geëffectueerd; een amendement is lastiger te bereiken dan een besluit¹⁴. Dit is kennelijk een procedurele poging om handhaving te blokkeren. Het door de MoP te nemen besluit is echter al voorbereid en zal op de agenda van MoP-1 staan.

Post-Kyoto

De vernieuwende benadering in het Kyoto Protocol lijkt ook bruikbaar voor de toekomst, door 4 kernelementen:

- Flexibiliteit: door emissieverplichtingen voor een periode en de 'Kyoto Mechanismes'
- Handhaafbaarheid die geregeld is;
- Marktwerking;
- Toepasbaarheid voor elk land, door de differentiatie in de emissiereductie-verplichtingen, rekening houdend met mogelijkheden en nationale omstandigheden.

Het Protocol mist echter mist een sturingsinstrument voor de toekomstige verplichtingen. Er is geen systematiek of agenda aangegeven hoe niet-industrielanden bijvoorbeeld verplicht kunnen worden emissiereductie-verplichtingen op zich te nemen. Daarover later meer.

Er circuleren momenteel minimaal 40 concepten voor emissie-verplichtingen voor post 2012¹⁵. Van een gelijk budget CO2 per hoofd van de bevolking tot sectorale afspraken. Het voert te ver om ze hier te bespreken. Alle concepten hebben de neiging de landen in één formule te willen vatten. Ik heb in de onderhandelingen vóór Kyoto ook vele concepten voorbij zien komen, waarover geen overeenstemming gekregen kon worden. Daarvoor verschillen de nationale omstandigheden, energiebronnen etc. voor elk land te veel. En de rol van de geopolitieke

¹⁴ Zie FCCC/KP/CMP/2005/2: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/02.pdf>

¹⁵ Pew Center on Global Climate Change, International Climate Efforts beyond 2012: A survey of approaches, December 2004: http://www.pewclimate.org/global-warming-in-depth/all_reports/international_climate_efforts/index.cfm; zie ook discussies over Post Kyoto op Future International Action on Climate Change Network: <http://www.fiacc.net>; presentaties op CCAP: <http://www.ccap.org/international/future.htm>.

ontwikkelingen – de oliemarkt, internationale concurrentie, veiligheid in regio's - is vaak doorslaggevender bij onderhandelingen dan ratio en wetenschappelijke concepten.

Het Kyoto Protocol is gebaseerd op het zorgen voor flexibiliteit en haalbaarheid: de materie is complex en men heeft de luxe om te kunnen kiezen voor één technologie bijvoorbeeld. Het Kyoto Protocol is vooral een politieke deal wat het bepalen van de reductiegetallen betreft, voorzien van een set van flexibele instrumenten om de reductie-verplichting mogelijk te maken. Voor de EU geldt bovendien dat ze in EU-verband nog weer extra flexibiliteit heeft door de onderlinge herverdeling van de Kyoto-verplichting, de zogenaamde 'burden sharing'. Hierbij wordt de 8% reductie voor de EU als geheel verdeeld van -23,9% voor Luxemburg tot +28,8% Ierland. Voor de voorbereiding daarvan is een 'triptiek' gemaakt: de kosten van CO₂-reducties werden in drie gedeelten bekeken – huishoudens, internationaal concurrerende industrie en de energiesector – en vervolgens met elkaar vergeleken, om de inzet evenredig te maken en naar de mogelijkheden van een lidstaat.

Wat voorstellen voor toekomstige EU-verplichtingen betreft zijn de volgende stromingen het belangrijkste¹⁶:

- Doorgaan met huidige 'burden sharing': EU is Partij als geheel, Lidstaten afzonderlijk ook, en Lidstaten vullen deze gezamenlijke EU-verplichting afzonderlijk in o.g.v. een afgesproken verdeelsleutel, zoals hierboven beschreven;
- Eén verplichting voor de EU als geheel en interne sectorale verplichtingen. Dat kan bijvoorbeeld door emissieverplichtingen voor EU-sectoren, zoals de energie-, staal-, en chemiesector als geheel af te spreken, in plaats dat Lidstaten afzonderlijk de bedrijven nationaal emissieplafonds opleggen. De Commissie Vogtländer gaf destijds de voorkeur aan een dergelijke allocatie van emissierechten aan bedrijven¹⁷;
- Per capita verdeling (Frankrijk): dezelfde CO₂-uitstoot per hoofd van de bevolking in de EU; dit bevoordeelt landen met een grote kernenergie-inzet;
- Voor de EU één verplichting en de Lidstaten dezelfde, die deze halen m.b.t. de Kyoto instrumenten (we hebben het over 2012-2017); dat zou voor de huidige verplichtingen betekenen dat de EU als geheel én de Lidstaten afzonderlijk 8%

¹⁶ Zie voor EU consultaties over Post Kyoto-beleid:

http://europa.eu.int/comm/environment/climat/future_action.htm ;

Presentatie Ecofys: Post 2012 Climate Policy for the EU:

http://www.ecofys.nl/documents/InnovationChallengeppt_001.PDF

¹⁷ In 2000 heeft de toenmalige minister van VROM een externe commissie opgedragen een advies uit te brengen over de haalbaarheid van CO₂-emissiehandel. Het advies van de commissie CO₂-handel, naar haar voorzitter ook wel de commissie Vogtländer genoemd, verscheen begin 2002 onder de titel 'Handelen voor een beter milieu: haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland. Zie het [rapport van de commissie Vogtländer](#).

moeten reduceren. Compensatie - om tot vergelijkbare inspanningen te komen - tussen Lidstaten kan dan middels emissiehandel plaatsvinden.

Door sommigen wordt de burden sharing en de onderliggende 'triptiek' benadering zeer gewaardeerd en toegepast op alle OESO-landen en mondiaal (één van de 40 concepten)¹⁸. De reductie-kosten van de OESO-landen werden daarbij onderling vergeleken.

Overigens is belangrijk om te melden dat de EU-verdeling niet op basis van de triptiek alleen tot stand is gekomen. Men wist door de achtergrondinformatie hoe de verhouding is tussen de inspanningen van de diverse Lidstaten. Maar toen het op verdelen aankwam, werd er onderhandeld over het eindresultaat en het toenmalige Nederlandse EU-Voorzitterschap maakte de nationale reducties kloppend met de totaal benodigde reducties.

Energie- en klimaatadviesbureau CE heeft in haar klimaatstudie in 2004 voor de Tweede Kamer aangegeven dat er ruwweg 3 benaderingen zijn voor toekomstig CO₂-beleid¹⁹:

- Gelijke CO₂-rechten voor iedereen: dit is niet acceptabel voor OESO-landen;
- Handhaving van huidige emissieniveaus: niet acceptabel voor ontwikkelingslanden
- Gelijke historische rechten voor elk land. Dit is het voorstel dat Brazilië heeft gedaan en dat zou betekenen dat EU met haar CO₂ -uitstoot sinds de industriële revolutie haar rechten heeft opgebruikt; wat dus niet acceptabel voor de EU is.

Het Kyoto Protocol heeft getracht emissieverplichtingen vast te leggen, die zwaarder zijn dan stabiliseren en heeft zich gebaseerd op emissiescenario's van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het voorzorgsprincipe ('precautionary principle').

- Stap 1 (Klimaatverdrag, 1992) maakte het nodig de CO₂ -emissies te stabiliseren op 1990 niveau in 2000;
- Stap 2 (Kyoto Protocol, 1997) betekende een bescheiden reductie met 5% t.o.v. 1990 in 2008-2012;
- Bij stap 3 (Post-Kyoto) zullen landen de emissies moeten halveren tegen het eind van deze eeuw. Op basis daarvan zal een totaal plafond voor industrielanden gekozen moeten worden en dat uitonderhandeld moeten worden. Dat kost tijd, maar een formule vinden waar alle nationale 'targets' vanzelf uitrollen is mijns

¹⁸ Presentatie Ecofys: Post 2012 Climate Policy for the EU:

http://www.ecofys.nl/documents/InnovationChallengeppt_001.PDF

¹⁹ CE i.s.m. KNMI en Alterra, Klimaatverandering Klimaatbeleid, inzicht in keuzes voor de Tweede Kamer, sept. 2004: <http://www.rapportsysteem.nl/artikel/index.php?id=53&action=read>

inziens niet mogelijk. Daarvoor zijn de nationale verschillen tussen landen, zelfs binnen de EU en OESO, te groot (verschil in BNP, per capita emissies, ontwikkeling, beschikbare brandstof etc.).

Deelname VS

De huidige Kyoto-verplichting van de VS is haalbaar. De VS kan gebruik maken van de Kyoto Mechanismen, die vooral op aandrang van hen in het Kyoto Protocol zijn opgenomen²⁰, evenals door CO₂ vast te leggen middels bos- en landbouwprojecten en lege olie- en gasvelden en door het nemen van rendabele niet CO₂ – emissie maatregelen²¹. Het wachten lijkt op een andere regeringsleider (vanaf 2009) en een ander Congres. Of zou er op een andere manier met de VS tot internationale afspraken gekomen kunnen worden?

De delegatie in Kyoto onderhandelde namens de president. De vice-president vloog naar Kyoto om de Amerikaanse delegatie tot extra flexibiliteit bij de onderhandelingen te manen. De President ondertekende het Kyoto Protocol vervolgens. Tot ratificatie is de VS nooit overgegaan, omdat het Congres er mordicus tegen was; de stemverhouding was 0 vóór en 90 tegen. Achteraf moeten we constateren dat de internationale gemeenschap een verdrag heeft gesloten met een mogendheid die nooit had willen ratificeren, gezien de stemming in het Congres. Volgens het Verdragenverdrag van Wenen moet een natie die een verdrag ondertekent alles doen om ratificatie voor te bereiden en het verdrag als het ware al naleven. Daaraan heeft de VS nooit voldaan; je kunt zeggen dat het Congres een eigen verantwoordelijkheid heeft, maar de huidige president heeft het Kyoto Protocol nog niet ter ratificatie aan het Congres voorgelegd.

Om het verzet van het Congres te verklaren moeten we 2 jaar terug naar de Eerste Conferentie der Partijen in Berlijn (CoP-1, 1995)²². Toen werd tot een mandaat ('Berlin Mandate') besloten, waarbij werd afgesproken dat er een internationaal instrument moest komen – en verdrag of protocol - om emissiereducties te verwezenlijken; de ontwikkelingslanden zouden nog géén verplichtingen krijgen, stond in het mandaat. We kunnen achteraf constateren dat het Congres dit Berlijn Mandaat, als het aan haar was voorgelegd, ook niet zou hebben geaccepteerd, want het bevat de afspraak dat ontwikkelingslanden geen verplichtingen krijgen. De onderhandelaars hadden een gewijzigd mandaat kunnen ratificeren. Dat is kennis achteraf maar het is wel een

²⁰ Op basis van goede ervaringen met het SO₂- emissiehandelssysteem van de Clean Air Act

²¹ Het IPCC concludeert in haar Derde Assessment Rapport dat de kosten van het Kyoto Protocol voor de landen die een emissiereductieverplichting hebben, liggen tussen de 0,2 en 2% van het geprojecteerde Bruto Nationaal Product in 2010. Deze kosten dalen naar een range van 0,1 tot 1,1% als er volledige emissiehandel wordt meegenomen.

²² M.Grubb, C.Vrolijk, D.Brack, The Kyoto Protocol, A Guide and Assessment, RIIA, 1999

waarschuwing voor komende onderhandelingen. Milieuorganisaties hebben opgeroepen op de klimaatop in december 2005 een “Montreal Mandaat” af te spreken voor verplichtingen voor de periode na 2012. Het is belangrijk te bedenken hoe de uitgangspunten van dat mandaat in het Amerikaanse Congres zullen vallen. Het is natuurlijk niet prettig bij onderhandelingen over een belangrijk onderwerp als het klimaat met handen en voeten gebonden te zijn aan het Congres. Maar niet te ontkennen valt dat wanneer de VS niet meedoet, de inspanningen van de rest van de wereld niet zullen leiden tot voldoende klimaatbescherming.

De laatste stand van zaken is dat de Senaat in het kader van Energiewetgeving in een Resolutie oproept (stemverhouding 54 vóór – 43 tegen) te komen tot verplichte maatregelen voor de terugdringing van emissies, zonder nadelige gevolgen voor de economie en andere (ontwikkelings)landen uitnodigend om mee te doen. Een Resolutie die opriep daadwerkelijk internationale onderhandelingen te starten in het kader van het Klimaatverdrag haalde het niet (46 waren vóór - 49 tegen). Er was nog teveel discussie over en tegenstemmers waren tegen een verwijzing naar het Klimaatverdrag, omdat volgens hen immers geleid had tot het door hen bekritiseerde Kyoto Protocol. Toch is het voor het eerst dat de Senaat nu oproept te komen tot verplichtingen. We moeten erkennen dat de nadruk van de VS het komende jaar op binnenlandse aanpak zal liggen en dat het lastig wordt met de huidige regering en Congres vóór 2008 de VS te binden aan internationale plafonds. Interessant is dat de G8-top in juli 2005, waartoe ook de VS behoren, aangeeft dat het Klimaatverdrag als kader wordt gezien om te komen tot acties tegen klimaatverandering op de lange termijn²³.

De Britse premier Blair, voorzitter van de G8 dit jaar en voorzitter van de EU de tweede helft van 2005, heeft vóór de G8-top gepoogd te komen tot een ‘Kyoto Light’, waar de VS wel mee in zou kunnen stemmen. Daar is binnen de EU veel kritiek op gekomen. Een ‘Kyoto Light’ zou relatieve afspraken maken over emissies, bijvoorbeeld om de intensiteit van CO₂ bij het gebruik van energie te verminderen, zonder nationale plafonds. De VS zelf koerst aan op vrijwillige, internationale samenwerking bij grote projecten, zonder afspraken over totale reducties²⁴. Ook ontwikkelingslanden bij zulke initiatieven betrokken.

²³ Zie G8-documenten:

<http://www.g8.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1094235524805>

²⁴ Zoals ‘Methane to Markets’:

http://www.epa.gov/methanetomarkets/docs/termsofreference_signed.pdf ; ‘Carbon Sequestration Leadership Forum (CSLF): <http://www.cslforum.org/> .

Het recentste voorbeeld is het Asia-Pacific Partnership for Clean Development and Climate met de VS, Australië, China, India, Japan en Zuid-Korea²⁵. Probleem bij dit soort initiatieven en relatieve CO₂ –afspraken is dat daarmee nooit de veilige concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer worden bereikt, waarvoor volgens de IPCC een absolute halvering aan het eind van deze eeuw van alle emissies nodig is (zie ook de basisdoelstelling neergelegd in artikel 2 Klimaatverdrag).

Op 2 en 3 april 2005 vond in Brussel op initiatief van de Europese Commissie een informele transatlantische dialoog over klimaatverandering plaats. Er werd off-record gediscussieerd tussen beleidsmakers, wetenschappers, bedrijven, parlementariërs, NGO's. Op tafel lagen concepten als reducties in de landbouw, CO₂ –opslag, loskoppelen van economische groei van CO₂ –groei, om te zien of daardoor de EU en de VS samen kunnen werken aan CO₂ –reductie. Het tweede deel van de dialoog vindt op 19 -21 september 2005 in Washington plaats.

Ik zou er voorstander van zijn te onderzoeken of het mogelijk is op een andere manier tot CO₂ –afspraken te komen met de VS, waarbij zicht is op absolute reducties. Ik onderscheid de volgende manieren:

- **Rechtstreekse afspraken maken met afzonderlijke Staten in de VS.** De Amerikaanse Grondwet verbiedt echter Staten verdragen te sluiten of overeenkomsten te sluiten met andere staten, zónder instemming van het Congres²⁶.
- **Gebruik maken van de 'Linking Directive'**²⁷; die maakt het mogelijk nader te regelen dat EU bedrijven CO₂ –credits van cap-and-trade systemen b́innen de VS mogen gebruiken om de emissies onder het EU emissiehandelssysteem af te dekken. Ik vraag me af of de federale regering wel toestemming zal geven voor een formele koppeling. Aan de andere kant, waarom zou de regering bedrijven mogelijke CO₂ –inkomsten onthouden? De Europese Commissie denkt er aan – zo weet ik uit informele bron - om de Linking Directive te amenderen zodat men om de regering heen kan of toestemming niet nodig heeft, maar alleen van de betreffende staat. De credits uit de VS worden gezien als 'non-Kyoto credits' en helpen niet de Lidstaten hun Kyoto-verplichtingen te behalen (tellen daarvoor niet mee). De credits kunnen wel geaccepteerd worden in een intern, EU-systeem als er sprake is van vergelijkbare absolute emissierechten-systemen in de VS en

²⁵ Zie persverklaring 28 juli: <http://www.deh.gov.au/minister/env/2005/mr28jul205.html>

²⁶ US Constitution: Artikel I, sectie 10, Clause 1: "No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation (..). Clause 3: No State shall, without the Consent of Congress, (..) enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power (..).

²⁷ Zie de bijdrage van Janneke Bazelmans

EU: dan heeft er n.l. uit het oogpunt van milieueffectiviteit tenminste wel een emissiereductie en dus een verbetering t.o.v. milieu. En zodra de VS meedoen met Kyoto, helpen deze reducties wél Kyoto te halen.

- **Handelen in emissierechten met Staten of bedrijven in de VS.** De Kyoto Partijen zouden bijvoorbeeld erkennen dat de reducties (échte reducties) in bepaalde Staten erkend worden voor het Kyoto Protocol en dat er bilateraal handel mogelijk is, dan is dat wellicht een manier de VS 'de facto' mee te laten doen. Vraag is of en hoe CO₂ –rechten van het Amerikaanse emissieregister naar de registers in de EU kunnen worden overgebracht.
- **'Swop'-handel met Staten:** in dat geval erkent de EU of de Kyoto Partijen dat echte reducties zijn gemaakt en meetellen bij het terugdringen van het klimaatprobleem. Deze rechten blijven fysiek in de VS en worden daar 'afgeboekt', ofwel gebruikt om emissies elders af te dekken.
- **Onderhandelen met het Congres?** Op 20 juni 2005 is de organisatie van mondiale parlementariërs die zich met duurzame ontwikkeling bezighouden, GLOBE²⁸, weer leven ingeblazen. GLOBE brengt internationale parlementariërs samen om tot gezamenlijke afspraken te komen. GLOBE kan Amerikaanse Congresleden stimuleren te zijner tijd duidelijke onderhandelingsvoorwaarden mee te geven aan de Amerikaanse delegatie; vooralsnog zijn internationale onderhandelingen voor de VS evenwel niet aan de orde.

Er zijn ook stemmen binnen de EU om **handelsmaatregelen** te nemen of bevorderende maatregelen om CO₂ –maatregelen in de VS te stimuleren. Steeds meer Staten in de VS, waaronder California, New York overwegen CO₂ –plafonds voor bedrijven in te voeren en afspraken voor schonere auto's te maken. Een aantal Europarlementariërs riep daar in de pers toe op²⁹. Het aangeven van vrijwillige labels die informeren met wat voor en hoeveel energie een product is gemaakt, zodat de consument een keuze kan maken in de winkel, is wellicht mogelijk. Er is binnen de WTO geen consensus over wat t.b.v. duurzame producten acceptabel is. 'Border tax adjustments', die bijvoorbeeld auto's uit California met een gunstig CO₂ –beleid een gunstiger tarief geven leveren zeker een WTO-klacht op. Er mag in elk geval geen discriminatie van 'like products' plaatsvinden³⁰.

En het is binnen de VS lastig 'like products' te onderscheiden. Er worden in California al gauw grondstoffen gebruikt en bijvoorbeeld stroom geïmporteerd uit andere staten. De Europarlementariërs stellen in hun oproep dat de EU, wegens haar verdragsverplichting CO₂ –verplichtingen voor hun bedrijven moet invoeren, waardoor een concurrentienadeel ontstaat met bedrijven van landen die zich aan dat

²⁸ GLOBE: Global Legislators Organisation for a Balanced Environment

²⁹ D.Corbey, D.Samson e.a., Time to tax the non-compliers of Kyoto, European Voice, 17-23 februari 2005.

³⁰ X.F. Pons en E Baroncini, The WTO context for sustainability labelling and certification, Marcial Pons, Barcelona, 2004

verdrag onttrekken. Ze stellen dat er sprake is van zgn. 'countervailing duties', die geaccepteerd worden door de WTO om gelijk speelveld te krijgen. Maar heffingen op producten uit de VS zou een transatlantische politieke patstelling veroorzaken. Sommige senatoren stellen dat EU de VS via Kyoto uit de markt te wil prijzen, omdat Kyoto hun producten kan maken. Handelsmaatregelen zullen een dergelijke verdenking bevestigen. Er lopen overigens procedures in de VS van bedrijven en NGO's tegen energiebedrijven omdat ze geen CO₂-maatregelen nemen om klimaatschade te voorkómen³¹.

Deelname Ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden doen natuurlijk al mee met het Kyoto Protocol; de meeste landen zijn partij. Zij hebben evenwel geen emissiereductieverplichting. In de toekomst zijn dergelijke verplichtingen nodig om uiteindelijk het klimaatprobleem te kunnen beheersen. Dit is ook van belang om de VS binnen boord te krijgen en om de huidige partijen binnen boord te houden.

Al eerder is aangegeven dat het Kyoto Protocol een mechaniek mist volgens welke ontwikkelingslanden stapsgewijs zouden kunnen aansluiten. De EU had dat vóór Kyoto voorgesteld middels maatregelen te doen, zodat ontwikkelingslanden steeds meer maatregelen moeten invoeren en kunnen kiezen voor pakketten maatregelen, zónder dat ze al een totale emissie-reductieverplichting krijgen. Nu neigt de EU meer naar een 'multi-stage'-benadering. Dat biedt ruimte voor verschillende start-niveaus voor groepen ontwikkelingslanden aan de hand van ontwikkeling. Men zou bijvoorbeeld eerst de meest ontwikkelde landen willen binden of als er eerst een bepaald BNP/hoofd van de bevolking wordt bereikt. Of men bekijkt de potentiële reducties in een land. Zo'n verplichting zou best een emissiegroei van 50% bijvoorbeeld in een bepaald jaar t.o.v. 1990 inhouden. Het voordeel is dat er ruimte is voor economische ontwikkeling, maar dat de totale emissies bekend zijn. Bij prestatie beter dan de verplichting, kunnen er rechten verkocht worden.

Dat dit voor de ontwikkelingslanden geen uitgemaakte zaak is bleek uit de Governmental Seminar, in mei 2005 in Bonn, waarbij de Indiase delegatie de EU vroeg of een 'multi stage – benadering' niet strijdig is met het uitgangspunt van verdrag en protocol van 'differentiated capacities and capabilities' (Art. 10 Kyoto Protocol). De ontwikkelingslanden die bij de onderhandelingen in het kader van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol in één groep optraden, de 'G'77 en China' is er alles bij gebaat om er één groep van te houden, die op de rem staat wat

³¹ Zie www.Climatelawsuit.org

emissieverplichtingen betreft. Daarnaast wijzen de ontwikkelingslanden naar de VS vanwege de terugtrekking uit het Kyoto-Protocol en naar de EU voor het achterblijven ten aanzien van haar Kyoto-verplichting. Men vindt het te vroeg om naar emissie-verplichtingen voor de ontwikkelingslanden te kijken. Er zijn evenwel tekenen van veranderende posities.

De EU verwees in een reactie echter naar de verplichtingen van industrielanden die onderling zeer kunnen verschillen (binnen EU de burden sharing van -23,9 % voor Luxemburg tot +28,8% Ierland). De EU had ten tijde van Kyoto, een andere Annex proberen te maken, 'Annex-X', waar om te beginnen ontwikkelingslanden op stonden die OESO-land zouden worden – Mexico en Zuid-Korea; maar ook dat was toen niet bespreekbaar. En binnen de OESO-kaders lukte het ook niet de toetreding tot Annex I als voorwaarde te hanteren bij OESO-lidmaatschap.

Verder stel ik voor dat de volgende concepten deel uit moeten maken van de onderhandelingen over de periode na 2012:

- **Toegang tot de mondiale emissiemarkt**

Dit zal een centraal punt zijn voor ontwikkelingslanden. Argentinië stelde al op CoP-8 in Buenos Aires voor een vrijwillige emissiereductieverplichting aan te gaan. Men stelde voor dat emissierechten verkocht kunnen worden als men het beter doet. De G'77 reageerde toen furieus; verplichtingen voor hun groep waren nog niet aan de orde, ook niet vrijwillige. Kazakstan ging zelfs verder: men stelt voor op de Annex I-lijst te komen voor emissie-verplichtingen vanaf 2008. Ook daar zijn de emissies na het ineensstorten van de USSR drastisch gedaald. Kazakstan zou graag een compensatie zien voor de milieuschade door de oliewinning op grote schaal en de raketlanceringen door toegang te krijgen tot de emissiemarkt als men meer emissies bespaart dan men verplicht wordt. Daar is echter een amendering van Annex-I bij het Klimaatverdrag voor nodig. Dat is nog niet ter sprake geweest. Wel heeft de CoP geaccepteerd dat Turkije van de Annex I-lijst wordt geschrapt. Het zegt daar altijd buiten haar toestemming op te zijn geplaatst. Toetreding van Turkije tot de EU, zal dat overigens mijns inziens weer terug moeten draaien.

Nu liggen er al diverse voorstellen voor op tafel. Te denken is bijvoorbeeld aan doelstellingen voor afzonderlijke sectoren³² (bijvoorbeeld staal, energie e.d.), waarna CDM-projecten dan plaats kunnen maken voor cap-and-trade, dus reducties van bedrijven die onder een internationale, sectorale cap zitten. Een

³² Zie Pew Center on Global Climate Change, International Climate Efforts beyond 2012: A survey of approaches onder pag. 16 en 40,, December 2004: http://www.pewclimate.org/global-warming-in-depth/all_reports/international_climate_efforts/index.cfm

andere benadering is een CO₂ doelstelling per BNP een soort nationale benchmark voor groepen ontwikkelingslanden afhankelijk van de ontwikkeling en gebruikte brandstoffen, terwijl de economische groei is behouden. Want groeit een ontwikkelingsland met minder emissies dan 'business as usual', dan mag men die emissieruimte verkopen (een nationaal CDM-project als het ware). Op die manier, behoud je de budgetbenadering met haar voordelen: de emissiehandel, de handhaafbaarheid, de flexibiliteit en het halen van gewenste emissietrends.

Op een dergelijke manier kunnen ontwikkelingslanden meer CO₂ -projecten implementeren zonder telkens de CDM-procedure te hoeven volgen. Overigens is belangrijk te constateren dat zodra een ontwikkelingsland een emissiereductieverplichting op zich neemt, dat land niet alleen toegang krijgt tot de mondiale emissiemarkt, maar ook tot het mechanisme Joint Implementation. JI zal met een zogenaamde 'Track-II' benadering werken. Dat is dat beide landen - gast- en investerend land - een emissieverplichting hebben en afspraken maken over de voorwaarden van JI-projecten; men hoeft dan het project niet voor te leggen aan een derde beoordelingsinstantie.

In de literatuur wordt gesproken over culturele verschillen die er toch zijn tussen het Noorden en het Zuiden, waardoor een marktbenadering zoals hierboven wellicht niet aan zou slaan. Kritiek is bijvoorbeeld dat ontwikkelingslanden recht op toekomstige emissies hebben, en dat die door het Noorden is verbruikt, als je kijkt naar het verschil in per capita emissies³³. Er wordt voorgesteld bijvoorbeeld de ontwikkelingslanden het verschil uit te betalen in de emissie per hoofd van de bevolking, omdat ze toch niet hetzelfde emissieniveau zullen halen en investeringen kunnen gebruiken³⁴. Mijns inziens is de rechtvaardige verdeling van de welvaart – waar het voorgaande een beroep op doet - een doel op zich en is daarbij steun nodig. Maar deze noodzakelijke steun hoeft niet gekoppeld te zijn aan emissieverplichtingen. Om het klimaatprobleem aan te pakken zijn namelijk totale nationale emissies maatgevend en niet de emissie per hoofd van de bevolking. Een rechtvaardige verdeling zou meer moeten slaan op verdeling van de welvaart en niet verdeling van de emissies³⁵.

- **Compensatie voor tegengaan van emissies door ontbossing**
Papoea Nieuw Guinee (PNG) stelde tijdens de Governmental Seminar in Bonn in

³³ Bijvoorbeeld India: 0,4 tCO₂/capita, Afrika: 0,5 ton, EU 2ton en de VS 5,5 ton, OESO/IEA, 1997

³⁴ E. van Ierland, J.Gupta, M.Kok, Options for international climate policies: towards an effective regime in Issues on International Climate Policy Edward Elger, 2003

³⁵ Todd B. Adams, Is there a legal future for sustainable development in global warming? Justice, Economics and Protecting the Environment, Georgetown Int'l Env'tl. Law Review, Vol 16:77, 2003

mei 2005 voor dat het haar verantwoordelijkheid wil nemen en een verplichting op zich wil nemen, en dus een nationaal plafond zal stellen³⁶. Men denkt daarbij aan een doelstelling om de snel voortschrijdende ontbossing tegen te gaan. PNG stelt voor dat als men de ontbossing sneller tegen houdt, men daarvoor emissiecredits krijgt, die men op de CO₂ –markt kan verkopen. Op deze gedachte is vanuit de G'77 niet afwijzend gereageerd.

Het element “voorkomen van ontbossing” is overigens erg belangrijk. Naast de vele sociale en biodiversiteitschade die ontbossing met zich meebrengt, is 25% van de huidige mondiale emissies afkomstig van ontbossing van tropisch bos. Mocht men besluiten ontwikkelingslanden emissiecredits te verlenen voor het voorkómen van ontbossing, dan levert dat een bedrag op dat groter is dan het huidige totale bedrag aan ontwikkelingshulp.

Environmental Defense heeft een voorstel voor ‘Compensated Reductions’ ontwikkeld³⁷. Dat voorstel, gepresenteerd tijdens een bijeenkomst op initiatief van Nederland in de marge van CoP-10 heeft veel sympathie ontvangen van de EU, een aantal ontwikkelingslanden en de VS³⁸. Compensatie van emissiereductie door het voorkómen van ontbossing kan middels een nationaal plan, een sectoraal plafond (bijvoorbeeld een emissie-doelstelling voor de energiesector of de papiersector), of als deel van nationale verplichtingen zo stelt Environmental Defense.

Interessant is het dat de Britse premier Blair, voorzitter van de G8 dit jaar Afrika en het Klimaatprobleem als de 2 prioriteiten had gekozen. Met steun aan ontwikkelingslanden om ontbossing te voorkómen worden deze prioriteiten met elkaar verbonden, ofschoon ontbossing in Azië en Zuid-Amerika een relatief nog groter probleem is.

- **Smeden van allianties met landen binnen de G'77**

Het succes van het Kyoto Protocol, ontstaan middels het ‘Berlin Mandate’ (besproken in de vorige paragraaf), is naast de inzet van de EU, vooral te danken aan individuele toen ‘groen denkende’ ontwikkelingslanden, zoals de Kleine Eilandstaten (AOSIS), maar ook India en Argentinië³⁹. En ook nu zou mijns

³⁶ Zie de presentatie van PNG:

http://www.environmentaldefense.org/documents/4516_NewGuineaSOGGE.pdf

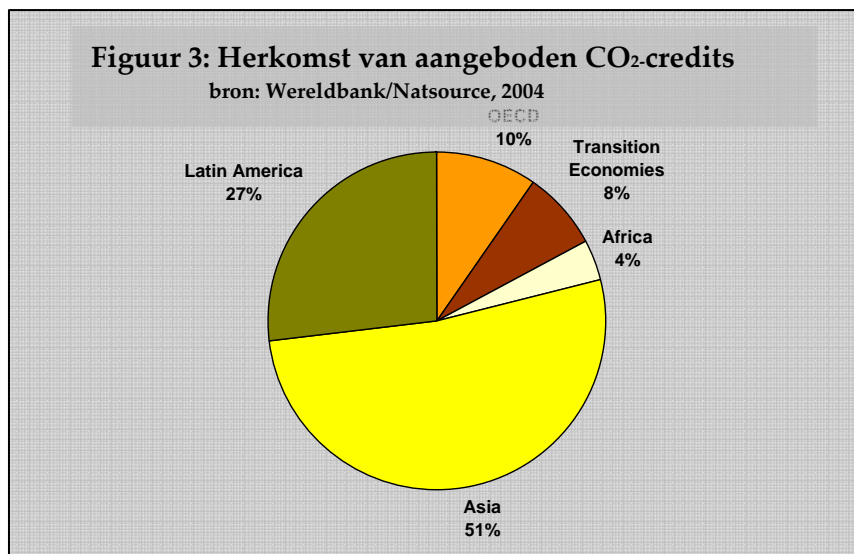
³⁷ Zie: <http://www.environmentaldefense.org/article.cfm?contentid=4224>

³⁸ Zie verslag werkbezoek Tweede Kamer delegatie aan Argentinië, december 2004, kamerstuk 29 964, nr 1

³⁹ M.Grubb, C.Vrolijk, D.Brack, The Kyoto Protocol, A Guide and Assessment, RIIA, 1999

inziens een gedifferentieerd optreden van afzonderlijke ontwikkelingslanden in plaats van optreden in één blok het makkelijker maken tot afspraken na 2012 te komen.

Een aanknopingspunt biedt uit negatieve redenen wellicht niet duidelijk wat wordt bedoeld, de praktijk van het CDM. Ik constateer daarbij een verandering, zij het kleine, in het opereren van de G'77. Men ziet dat voornamelijk in China, Brazilië en India de potentiële projecten in groten getale vorm beginnen te krijgen. Bovendien ziet men dat deze landen de neiging hebben tegen CDM-projecten te zijn die in hun land minder voorkomen, met name bebossing-projecten en HFK-emissie-aanpak bij HCFK-productie. Latijns-Amerikaanse landen, in de CDM Executive Board door Brazilië 'vertegenwoordigd' zien dat hun bosprojecten worden tegengehouden. Dat is voor dergelijke landen wellicht aanleiding andere toegang tot de emissiemarkt te zoeken; wellicht middels verplichtingen. Er zijn nu honderden CDM-projecten in de pijplijn; zeven zijn er tot nog toe als voorlopig akkoord 'geregistreerd'. In de landen 'ranking' voor CDM-projecten staan India, Chili, Brazilië, China als nummers 1 tot en met 4 genoteerd als landen met de gunstigste vooruitzichten⁴⁰.



Bovenstaande geeft aan dat er potentie is om allianties net als bij CoP-1 te sluiten het leden van de G'77; dat kan op diverse manieren gebeuren, onder andere door samen voorstellen uit te werken – over ontbossing bijvoorbeeld - of door technologie-overdrachtafspraken te maken of door samen te werken aan CDM-projecten of daar een bilaterale overeenkomst voor te sluiten.

⁴⁰ CDM Host Country rating, 13 juni 2005, www.pointcarbon.com

- **Voorkómen van lock-in op de langere termijn**

Interessant is de classering ('ranking') van CO₂ –mechanismen in het Kyoto Protocol door Woerdman⁴¹. Hij stelt dat er een economische hiërarchie is van de Kyoto Mechanismes, waarbij bovenaan als optimum (kosteneffectief en ambitieus) de handel in emissierechten staat, waarbij landen en bedrijven aan maximale plafonds worden gehouden en onderaan de handel in project-credits, waarbij groei niet geremd is en verbetering ten opzichte van de energie-efficiency-norm verkoopbare credits oplevert.

Inderdaad is het project-gerelateerde CDM gekozen om ontwikkelingslanden vroegtijdig bij duurzame ontwikkeling met minder emissies te betrekken. Het CDM zelf lijkt echter moeilijk tot succes te brengen, door trage procedures en strenge eisen. Nationale regeringen zijn geneigd om op binnenlands niveau credit-handel toe te laten i.p.v. handel onder een absoluut plafond, omdat dat minder verzet bij het bedrijfsleven geeft. Het was niet de bedoeling dat ontwikkelingslanden op langere termijn alleen via CDM-betrokken zijn bij klimaatbeleid, maar het lijkt erop dat ontwikkelingslanden alleen oog hebben voor CDM, als het ware een 'lock-in'. Woerdman beschrijft dus het risico van een institutionele 'lock-in', waarbij het onmogelijk wordt ontwikkelingslanden op andere wijze bij CO₂ –beleid te betrekken dan via de sub-optimale CDM-projecten. Hij beschrijft dat een 'break-out' nodig is; een andere manier vinden waarop ontwikkelingslanden toegang tot de emissiemarkt krijgen bijvoorbeeld. De lange procedures, het nog niet op de markt zijn van CERs, de lage prijzen, kortom de bureaucratie kan ontwikkelingslanden er wellicht van overtuigen dat een optimaler CO₂ –instrument, emissiehandel, de voorkeur gaat krijgen. Politiek is het comfortabeler bij CDM te blijven, maar het levert weinig op.

Overigens komt het door Woerdman gesignaleerde risico ook in zicht als ontwikkelingslanden relatieve emissieplafonds krijgen. Institutionele lock-in kan en voor zorgen dat er niet de overgang wordt gemaakt naar absolute nationale emissieplafonds, wat wel nodig is om tot halvering van de mondiale emissies te komen aan het einde van deze eeuw.

Conclusies en aanbevelingen

De vernieuwende benadering in het Kyoto Protocol, zoals in dit hoofdstuk geschetst is ook bruikbaar voor afspraken over emissiereducties voor na 2012 door de 4

⁴¹ Woerdman, E, Implementing the Kyoto Mechanisms: Political barriers and path dependence, Universiteit van Groningen, 2002.

aantrekkelijke kernelementen: flexibiliteit; handhaafbaarheid; marktwerking; en toepasbaarheid voor elk land, door de differentiatie van de verplichtingen.

Het Kyoto Protocol dient als vertrekpunt voor onderhandelingen over verplichtingen na 2012 te functioneren. Het vasthouden van het kader van absolute, totale emissieplafonds is onmisbaar om een absolute halvering in mondiale emissies aan het einde van deze eeuw te bereiken. Relatieve afspraken - efficiencyverbetering, zonder zicht op uiteindelijke reducties – zijn mijns inziens sub-optimaal en leiden niet tot totale reducties.

Wat het Kyoto Protocol evenwel mist is dat het geen sturingsinstrument voor de toekomstige verplichtingen heeft; er is geen mechanisme hoe de rechten gealloceerd kunnen worden, ook over de landen die nu nog geen emissiereductieverplichting hebben. Wat dat betreft zijn in dit hoofdstuk aan aantal handreikingen voor mogelijke oplossingen beschreven. Daarbij is het, verwijzend naar het proefschrift van Woerdman, belangrijk te onderkennen dat een tussenstap, die minder efficiënt voor het bereiken van het doel is, maar wel beter haalbaar in politieke zin, kan leiden tot een “lock-in”. Een stap naar een ambitieuzer regime is dan niet mogelijk zonder duidelijke break-out, door een manier te vinden waarbij ontwikkelingslanden op een andere wijze toegang tot de emissiemarkt verkrijgen. Dat kan door bijvoorbeeld door voor een sector waar veel CDM-projecten voorkomen een emissiereductieverplichting af te spreken; dat kan een overgang naar nationale verplichtingen mogelijk maken.

Het loslaten van afspraken over absolute reducties is niet nodig om de VS binnen boord te halen. Aan het verzet van de VS tegen Kyoto ligt een combinatie van feiten en achtergronden ten grondslag. Het is nodig dat de binnenlandse discussie in de VS verder op gang komt; de eerste aanzetten zijn gezet. Ook is er op Staten-niveau beweging en worden daar CO₂ -plafonds voor de industrie overwogen. Het zou juist riskant zijn het Kyoto-kader nu los te laten nu de Senaat voor het eerst heeft uitgesproken dat men naar emissiereductieverplichtingen moet werken.

Wat de relatie met de VS betreft verdienen de volgende concepten aandacht:

- Rechtstreekse CO₂ -afspraken maken met Staten.
- Gebruik maken van de ‘Linking Directive’
- Handel in emissierechten met Staten of bedrijven in de VS.
- ‘Swop’-handel met afzonderlijke Staten of bedrijven
- Onderhandelen met het Congres?
- Handelsmaatregelen



Wat deelname van ontwikkelingslanden betreft, is het loslaten van het Kyoto-kader – zeker op de langere termijn - evenmin nodig om ontwikkelingslanden aan boord te krijgen voor emissiereductieverplichtingen. De toegang tot de markt is minder bureaucratisch dan met CDM-projecten en gaat met minder transactiekosten gepaard. Gewerkt zou dus moeten worden met nationale plafonds of sectorale plafonds in plaats van het CDM mechanisme. Als een ontwikkelingsland in een volgende fase van Kyoto emissiereductieverplichtingen op zich neemt zou het tevens voor JI-procedures in aanmerking komen, wat ook minder problematisch is dan de CDM-route. Het risico is dat sub-optimale concepten, wat critici eigenlijk over het CDM opmerken, leiden tot een 'lock-in' en wordt het moeilijk ontwikkelingslanden tot nationale verplichtingen te brengen.

De volgende concepten verdienen aandacht:

- Toegang van ontwikkelingslanden tot de mondiale emissiemarkt om emissiereducties te kunnen verkopen;
- Compensatie voor tegengaan van emissies door ontbossing;
- Smeden van allianties met landen binnen G77.
- Voorkómen van lock-in op de langere termijn.

Slotwoord: Ik heb een pleidooi willen houden voor de handhaving van het raamwerk van het Kyoto Protocol, omdat dit het enige is wat we nu hebben. Het leidt tot emissie-reducties en het is een eerste stap naar een mondiale aanpak. Echter, voor een mondiale aanpak van het probleem is deelname van de VS en ontwikkelingslanden nodig.



Afkortingen:

AAUs	Assigned Amount Units, delen van het Kyoto emissiebudget van een land
CERs	Certified Emissions Reduction: CO2-certificaten van projecten in een ontwikkelingsland (CDM-project)
CDM	Clean Development Mechanism internationale
CoP	Conferentie der Partijen bij het Klimaatverdrag
ERUs	Emission Reduction Unit: : CO2-certificaten van projecten in een industrieland (JI-project)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI	Joint Implementation
MoP	Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol