



Het internationale klimaatcompromis

Auteur(s):Moor, A. P.G., de
Beers, C.P., van*André de Moor is verbonden aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en Cees van Beers aan de Technische Universiteit Delft.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4317, pagina 552, 29 juni 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

milieu

Door de afschaffing van energiesubsidies in de OESO-landen te koppelen aan een fonds dat niet-OESO-landen helpt hetzelfde te doen, kan een mondiaal gedragen klimaatbeleid worden gerealiseerd.

De energiesector behoort tot de zwaarst gesubsidieerde sectoren ter wereld. Onderzoek toont aan dat deze subsidies vaak hun doelen niet dienen en dat veel van de subsidies tevens tot belangrijke negatieve effecten op handel en milieu leiden¹. Voor een aantal mechanismen die tot subsidieverslaving leiden, zijn deze energiesubsidies moeilijk aan te pakken. Een belangrijke barrière tegen de afschaffing van energiesubsidies is het ontbreken van een gezamenlijke internationale strategie.

Tegelijk is er een levendige discussie over de vraag hoe op termijn ontwikkelingslanden een volwaardige en eerlijke bijdrage kunnen leveren aan de wereldwijde inspanning om het klimaatprobleem te beheersen. Op langere termijn, na de Kyoto-periode (2008-2012), is dat zeker noodzakelijk, maar ontwikkelingslanden zijn zeer terughoudend daarover toezeggingen te doen. Dit artikel beschrijft een voorstel om een internationale strategie voor de afschaffing van energiesubsidies te combineren met de totstandkoming van een mondiaal klimaatregime.

Omvang en aard van energiesubsidies

Overheden in zowel OESO- als niet-OESO-landen besteden jaarlijks ruim 240 miljard dollar aan energiesubsidies. Veel van deze subsidies worden indirect gegeven, verborgen in prijs- en belastingstructuren en regelgeving². Ruim tachtig procent van deze energiesubsidies komt terecht bij fossiele brandstoffen (kolen, olie en gas), waardoor overheden effectief luchtvervuiling en klimaatverandering subsidiëren (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1. Jaarlijkse kosten van energie- en bosbouwsubsidies 1995-98, miljarden dollars

	energiesubsidies		bosbouwsubsidies
	fossiele brandstoffen	totaal	totaal
OESO-landen	57	82	5
voormalige Sovjet-Unie en Oost-Europa	69	89	5
subtotaal Annex-I landen	126	171	10
niet-Annex-I landen	73	73	25
totaal	199	244	35

Bron: Van Beers and de Moor, Public subsidies and policy failures, Edward Elgar Publishers, 2001.

Overheden in de industrielanden richten hun subsidiebeleid op het stimuleren van energieproductie. Van de \$ 82 miljard per jaar komt ruwweg veertig miljard voor rekening van landen in West-Europa en zo'n dertig miljard dollar voor rekening van de VS en Canada³. In niet-OESO-landen daarentegen worden subsidies ingezet om de energieconsumptie te stimuleren door energieprijzen voor eindgebruikers ver onder het wereldmarktniveau te houden. In totaal belopen deze consumentensubsidies \$ 162 miljard per jaar. Hiervan is \$ 89 miljard te vinden in staten van de voormalige Sovjet-Unie en Oost Europa. Van de overige \$ 73 miljard komt 44 miljard voor rekening van China en India en de rest voor energierijke landen zoals Indonesië, Iran en Venezuela.

Hardnekkigheid

Energiesubsidies worden doorgaans verstrekt met het doel de economische ontwikkeling te stimuleren. Uit onderzoek blijkt echter dat de meeste van de bestaande energiesubsidies hierin ineffectief zijn. Modelanalyses laten zelfs zien dat afschaffing van energiesubsidies de

economische groei *bevordert* terwijl tegelijk de CO₂-uitstoot met vijf tot tien procent kan worden verlaagd en daarmee een belangrijke bijdrage kan leveren in de bestrijding van het klimaatprobleem. Dat subsidies ondanks hun ineffectiviteit en milieuschadelijke effecten blijven bestaan, komt doordat er allerlei mechanismen zijn die tot subsidieverslaving leiden. De belangrijkste mechanismen zijn economisch (subsidies creëren 'rents' en verleiden subsidie-ontvangers tot het maximaal profiteren van de subsidie) en institutioneel-politiek van aard (verwerven van politieke steun en privileges)⁴.

Een andere belangrijke barrière is dat geen enkel land op eigen houtje subsidies af wil schaffen. Het risico dat de concurrentiepositie wordt aangetast of dat de baten van hervorming weglekken, prikkelt overheden niet tot een 'Alleingang'. De voorkeur gaat uit naar een internationaal gecoördineerd optreden. Dit vergt echter een internationale structuur om een dergelijke strategie te kunnen ontwikkelen en uit te voeren.

Wegen om tot afschaffing te komen

Zo'n kader bestaat reeds voor het klimaatbeleid, namelijk de klimaatconventie van de Verenigde Naties (UNFCCC). Zo is er het Klimaatverdrag uit 1992 en vinden er jaarlijks onderhandelingen op ministerieel niveau plaats (CoP) waar bindende afspraken worden gemaakt. Het meest bekende is wellicht het zogenaamde Kyoto Protocol dat in 1997 werd afgesloten. Hierbij committeerden de Annex-I landen - OESO, Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie - zich aan nationale plafonds voor broeikasgasemissies. De ontwikkelingslanden werden weliswaar bij de besprekingen betrokken, maar voor de eerste commitmentperiode tot 2012 expliciet gevrijwaard van verplichtende doelstellingen. Dit komt voort uit het argument dat de huidige klimaatproblemen vooral zijn veroorzaakt door de industrielanden en dat zij daarmee de eerste verantwoordelijkheid hebben een zichtbare inspanning te leveren⁵. Wel is de deelname van ontwikkelingslanden in latere perioden essentieel omdat de voortgaande economische ontwikkeling van onder andere landen als China en India tot een scherpe toename van de broeikasgasemissies op de wat langere termijn zal leiden.

In november 2000 vond in Den Haag de zesde Klimaatconferentie (CoP6) plaats onder voorzitterschap van de Nederlandse milieuminister Pronk. Het was de bedoeling om tot een definitief akkoord over de doelstellingen, mechanismen en spelregels van het Kyoto Protocol te komen maar met name de VS en de EU bleken niet in staat tot een akkoord te komen. Tegelijk dacht men zo dicht bij een potentieel akkoord te zijn, dat besloten werd de onderhandelingen niet af te ronden maar op te schorten tot een later tijdstip. Deze zogenaamde CoP6bis vindt plaats van 16 tot en met 27 juli aanstaande in Bonn.

De verkiezing van een nieuwe president in de VS heeft echter tot een ommekeer in de klimaatonderhandelingen geleid. President Bush heeft namelijk aangegeven dat het Kyoto Protocol fundamentele tekortkomingen vertoont. Met name de betrokkenheid van ontwikkelingslanden blijkt een groot struikelblok te zijn voor de ratificatie van het Kyoto Protocol door de VS⁶. De onderhandelingen over het Kyoto Protocol heropenen op het gevoelige punt van verplichtingen voor ontwikkelingslanden is echter geen aantrekkelijk alternatief. Gezien het Klimaatverdrag en de grote verschillen in inkomen en uitstoot tussen Noord en Zuid lijkt zo iets onhaalbaar. Het gevolg zou zijn dat er minstens tien jaar verloren gaan voordat er internationale actie op gang komt. Wel verstandig is om nu de discussie te starten over de aanpak voor de periode na 2012. Hoe kan dan tot een mondiaal regime worden gekomen?

De politieke uitdaging

Een mogelijke aanpak zou kunnen liggen in de afschaffing van energiesubsidies. Een internationaal gecoördineerde subsidiehervorming binnen het kader van de Klimaatconventie van de VN kan laten zien dat de OESO-landen serieus werk maken van klimaatbeleid en tegelijk commitment van de ontwikkelingslanden verkrijgen. Als OESO-landen beloven hun energiesubsidies te schrappen en de opbrengsten (deels) in te zetten als financiële en technologie-overdrachten om niet-OESO-landen te helpen hetzelfde te doen, dan zouden de ontwikkelingslanden in ruil hiervoor moeten meedoen met internationale afspraken voor uitstootbeperking, en nationale doelen voor de emissie van broeikasgassen moeten aanvaarden. Het meest haalbare en passende in een dergelijk compromis lijkt een gefaseerde aanpak, waarbij energiesubsidies geleidelijk worden afgeschaft, gedifferentieerd in tijd en inkomensniveau. Binnen de Annex-I-groep zouden de industrielanden zich kunnen verplichten tot een volledige afschaffing in vijf tot maximaal tien jaar. De rest van de Annex-I-landen (voormalige Sovjet-Unie en Oost-Europa) en de ontwikkelingslanden zouden meer tijd kunnen worden gegund, bijvoorbeeld tien tot twintig jaar. Specifiek voor de lagere inkomenslanden zou een verdere differentiatie overwogen kunnen worden zoals een vijftig procent reductie in vijftien jaar en volledige afschaffing in twintig jaar.

De middelen die de OESO-landen uit subsidie-afschaffing verkrijgen, zouden gedeeltelijk in een internationaal Fonds voor Subsidiehervorming kunnen worden gestort. Met deze middelen kunnen dan transitieprogramma's voor niet-OESO-landen worden gefinancierd om hen te helpen bij subsidiehervorming en om de maatschappelijke aanpassingen soepeler te laten verlopen. Voorbeelden van mogelijke transitieprogramma's zijn het verschaffen van tijdelijke inkomenssteun aan arme en kwetsbare bevolkingsgroepen, herscholing van mijnwerkers, het tijdelijk compenseren van bedrijfsverliezen of zelfs het uitkopen van bedrijven. Maar ook technologie-overdrachten en transitiebeleid, gericht op de modernisering van energie-intensieve sectoren, zou uit dit Fonds kunnen worden gefinancierd. De middelen uit het Fonds zouden als een gedeeltelijke lening kunnen worden verstrekt waarbij ontvangende landen bijvoorbeeld vijftig procent van het bedrag dat ze hebben geleend in het Fonds terugstorten.

Waarom meedoen?

Wat maakt dit voorstel nu zo interessant en waarom zouden landen met dit Internationale Compromis mee willen doen? Deze strategie levert verscheidene baten op:

- » OESO-landen zetten een ferme stap in het realiseren van hun emissiedoelen en verdere uitstootreductie tegen aanvaardbare kosten;
- » niet-OESO-landen profiteren van de financiële en technologie-overdrachten om een duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken;
- » het milieu profiteert van de subsidiehervorming en de totstandkoming van een mondiaal klimaatbeleid.

Het voorstel legt het voortouw bij de OESO-landen; mede gezien de voorspoedige economische groei in het afgelopen decennium verkeren zij in de meest comfortabele positie om dit initiatief te trekken. Niet alleen levert de afbouw van schadelijke subsidies economische en ecologische voordelen binnen eigen grenzen op, het biedt OESO-overheden tevens de mogelijkheid om efficiënt middelen vrij te maken voor een gezamenlijke internationale subsidieherforming en juist ook niet-OESO landen te overtuigen hun consumentensubsidies af te bouwen. Dit stelt de industrielanden in staat hun politiek leiderschap te demonstreren. Ook biedt het voorstel ruimte voor de betrokkenheid van ontwikkelingslanden, die mogelijk zelfs verder in de tijd kan worden gespreid en zo beter kan samenvallen met hun toekomstige economische ontwikkeling. De financiële en technologie-overdrachten kunnen voor veel landen interessant zijn om klimaatbeleid te integreren in een duurzaamheidsstrategie. Voor de VS is dit voorstel aantrekkelijk omdat het tot een werkelijk mondiaal klimaatregime leidt waarbij zowel industrie- als ontwikkelingslanden, weliswaar in verschillende mate, betrokken zijn. In die zin geeft dit Internationale Compromis ook uitdrukking aan het principe van "common but differentiated responsibilities" van het Klimaatverdrag.

Bosbouwsubsidies afschaffen

Wat verder nodig is in dit Internationale Compromis, is de afschaffing van subsidies aan de bosbouw. Bossen zijn putten ('sinks'), met de potentie om koolstof op te slaan. Zowel het Klimaatverdrag als het Kyoto Protocol staan partijen toe 'sinks' te gebruiken om hun doelen te halen, mogelijk zelfs met geld uit het Clean Development Mechanisme. Zowel ontbossing als de aanplant van nieuwe bomen hebben dus invloed op het klimaatprobleem. Veel overheden subsidiëren echter het *kappen* van bomen, wereldwijd met zo'n 35 miljard dollar per jaar, waarvan dertig miljard in niet-OESO landen (zie [tabel 1](#)). Meestal reflecteren deze subsidies dat de overheid er bewust vanaf ziet om de volledige economische waarde te incasseren voor het recht van derden om te kappen. De kaprechten zijn veel te laag en dit stimuleert ontbossing ². Bosbouwsubsidies zijn daarmee dubbel milieuschadelijk: ze dragen bij aan excessieve ontbossing en vergroten het klimaatprobleem. De merkwaardige situatie kan zelfs ontstaan dat overheden het kappen van bossen subsidiëren en tegelijk geld verdienen via het Clean Development Mechanisme met de aanplant van nieuwe bomen op dezelfde plaats.

Evaluatie

Er is een interessante mogelijkheid om de afschaffing van energie- en bosbouwsubsidies te koppelen aan de totstandkoming van een mondiaal klimaatbeleid. Dit Internationale Compromis zou prominent op de internationale agenda moeten worden gezet en verder uitgewerkt en besproken tijdens de klimaatop (CoP-7) in november 2001 en de duurzaamheids-top van regeringsleiders (Rio+10) in september 2002 om daarmee het perspectief op een werkelijk mondiaal regime in de periode na 2012 te ontwikkelen. Dat kan dan het argument worden voor de VS om zich alsnog bij het Kyoto Protocol aan te sluiten.

André de Moor en Cees van Beer

¹ Zie C.P. van Beers en A.P.G. de Moor, [Omvang subsidies onderschat](#), *ESB*, 26 januari 2001, blz. 83-85.

² Juist deze indirecte steunverlening is vele malen groter dan directe subsidiëring. Door het verborgen karakter is de omvang echter moeilijk zichtbaar.

³ Het energieplan van Bush richt zich op het vergroten en veiligstellen van de energieproductie met name van kolen, olie en kernenergie. In zijn huidige vorm kan dit plan weinig anders betekenen dan een forse toename van indirecte subsidies aan fossiele brandstoffen en kernenergie. Zie: Bush ondermijnt wereldwijde klimaatinspanningen, *Reformatorisch Dagblad*, 26 juni 2001.

⁴ Zie C. van Beers en A. de Moor, *Public subsidies and policy failures*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham, United Kingdom, verschijnt eind augustus 2001.

⁵ Een ander argument is dat de industrielanden over het grootste economisch en technologisch potentieel beschikken en daarmee makkelijker in staat zijn actie te ondernemen. Een en ander is vastgelegd als het principe van "common but differentiated responsibilities" in artikel 3 van het Klimaatverdrag.

⁶ Zie ook H. Folmer en G.C. van Kooten, [Kritiek Bush op Kyoto snijdt hout](#), *ESB*, 8 juni 2001, blz. 498-499.

⁷ Empirisch onderzoek toont aan dat de economische opbrengst veelal minder is dan een derde van de marktwaarde. Zie Van Beers en De Moor, *Public subsidies and policy failures*, 2001, *op.cit.*