

Joint implementation in het klimaatverdrag

H. Merkus en R. Heintz*

Het VN-klimaatverdrag biedt ontwikkelde landen de mogelijkheid een deel van hun verplichtingen via financiering van emissiereducerende activiteiten elders te realiseren. Een dergelijke gezamenlijke uitvoering (joint implementation) vergroot de doelmatigheid van het internationale klimaatbeleid. Centrale veronderstelling daarbij is dat de marginale bestrijdingskosten van emissiereducties tussen landen uiteenlopen. Toepassing van joint implementation kent baten, maar ook risico's. Het is de uitdaging voor de internationale onderhandelaars om joint implementation zodanig vorm te geven dat de risico's worden geminimaliseerd en de baten worden gemaximaliseerd.

Het klimaatverdrag

Het klimaatverdrag, dat in 1992 tijdens de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling door meer dan 150 landen is ondertekend, is op 21 maart 1994 in werking getreden. In dit verdrag wordt een doelstelling voor de milieukwaliteit op lange termijn vastgelegd, waarbij erkend wordt dat landen het klimaatstelsel dienen te beschermen ten behoeve van huidige en toekomstige generaties. Een van de uitgangspunten van het verdrag is de mondiale kosteneffectiviteit van te nemen maatregelen, ten einde te garanderen dat 'global benefits' tegen de laagst mogelijke kosten tot stand komen. Het klimaatverdrag erkent dat alle landen weliswaar een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het wereldklimaat, maar dat de verantwoordelijkheid en mogelijkheden voor ontwikkelde en ontwikkelingslanden verschillend van aard zijn. Ontwikkelde landen hebben daarom toegezegd de leiding te zullen nemen in de aanpak van het probleem door hun aanzienlijke aandeel in de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Zo heeft de groep van ontwikkelde landen (inclusief Centraal- en Oosteuropese landen) een 'inspanningsverplichting' om hun emissies in het jaar 2000 terug te brengen naar het niveau van 1990, aanvaard. Verder hebben de OESO-landen toegezegd een deel van de kosten van klimaatmaatregelen in ontwikkelingslanden te financieren.

Uitvoering van klimaatmaatregelen kan met behulp van verschillende instrumenten: normen en standaarden, economische instrumenten, convenanten en voorlichting. Het klimaatverdrag geeft de betrokken partijen een nieuw instrument in handen. Het verdragsartikel dat de bovengenoemde emissiedoelstelling vastlegt, biedt namelijk de mogelijkheid deze

doelstelling door gezamenlijke maatregelen te bereiken. Alhoewel niet expliciet toegelicht in het verdrag zelf, komt deze mogelijkheid er op neer dat ontwikkelde landen een deel van hun verplichtingen in een ander land kunnen realiseren door daar relatief goedkope emissiereducerende activiteiten te financieren. Dergelijke 'joint implementation'-projecten (verder afgekort als JI) kunnen zowel tussen ontwikkelde landen onderling, als met ontwikkelingslanden uitgevoerd worden.

Ten grondslag aan het JI-concept ligt de veronderstelling dat de marginale bestrijdingskosten van emissiereducerende maatregelen tussen landen uiteenlopen; samenwerking vergroot de doelmatigheid van het internationale klimaatbeleid. In ruil voor een financiële of technologische bijdrage van een land aan een JI-project verkrijgt dit land (een deel van) de gerealiseerde CO₂-reducties (in vakjargon aangeduid als 'credits'), welke gebruikt kunnen worden om de nationale emissiedoelstelling te realiseren. In wezen komt JI neer op een vrijwillige ruil tussen twee landen: geld/kapitaalgoederen worden geruild voor CO₂-credits¹. Een JI-project kan uitgevoerd worden op overheids- of bedrijfsniveau (of op een combinatie van beide niveaus). Ook non-gouvernementele or-

* H. Merkus is verbonden aan de afdeling Klimaatverandering van het Ministerie van VROM. R. Heintz is verbonden aan het Instituut voor Milieuvraagstukken. Dit artikel is gebaseerd op een recent uitgebrachte interdepartementale discussienota.

1. P. Ghosh e.a., *Joint implementation of abatement commitments under the framework convention on climate change: perspectives of developing countries*, Tata Energy Research Institute, New Delhi, 1994.

ganisaties (NGO's) kunnen bij de uitvoering worden betrokken.

Achtergrond

Jl is geïntroduceerd tijdens de internationale klimaatconferentie te Noordwijk in 1989. Ter gelegenheid van deze bijeenkomst is een rapport opgesteld, dat de noodzaak van een gezamenlijke internationale benadering benadrukt ten einde de mondiale kosten van de aanpak van het klimaatvraagstuk te drukken². Bij het benutten van kosteneffectieve opties zou een 'makelaarskantoor' ('clearing house') een belangrijke rol kunnen spelen. Jl is door Noorwegen vervolgens ingebracht in de onderhandelingen over een klimaatverdrag en heeft uiteindelijk, zij het zeer beknopt, een plaats gekregen in het klimaatverdrag.

Volgens het verdrag zou de eerste Conferentie der Partijen (het belangrijkste verdragsorgaan, hier verder afgekort als CdP) in maart 1995 te Berlijn de Jl-criteria moeten vaststellen. Er bestaat dus nog geen praktijkvoorbeeld van een Jl-project (met internationaal erkende uitwisseling van 'credits'). Om een idee te geven hoe een Jl-project er kan uitzien, beschrijft het kader een fictief Jl-project in een ontwikkelingsland, gefinancierd door een ontwikkeld land. Ondanks de ogenschijnlijke aantrekkelijkheid van dit project (beide partijen zouden profiteren: een win-win-situatie) moeten er nog talloze obstakels verwijderd worden om dit project (inclusief een correcte 'creditering') tot een succes te maken. Korthedshalve worden hier genoemd meetproblemen (welke emissiereductie-effecten zijn precies toe te schrijven aan het project en wat is dus de exacte omvang van de 'credits') en de additionaliteit (was dit project niet sowieso uitgevoerd aangezien de negatieve kosten van het project evident lijken?). Verderop in dit artikel worden deze aspecten besproken. Duidelijk is dat vaststelling van criteria waardoor dergelijke problemen vermeden worden, niet eenvoudig zal zijn.

Potentiële kosten en baten

Hierboven is Jl gepresenteerd als een aan twee zijden snijdend mes. Jl zou zowel voor het investerende als het ontvangende land per saldo voordeel brengen. Ten einde de effecten van Jl helder in kaart te brengen, is het ten aanzien van de potentiële netto baten en kosten/risico's van belang onderscheid te maken tussen micro-effecten (op projectniveau), macro-effecten (op nationaal niveau) en mondiale effecten. Hoewel een haarscherp onderscheid niet mogelijk is, brengt een dergelijke indeling (hieronder toegespitst op Jl tussen OESO-landen en ontwikkelingslanden), de posities van betrokken partijen beter in kaart.

Project

Op projectniveau biedt Jl voor de investeerder een kostenbesparing door uitvoering van goedkopere alternatieven elders ten opzichte van maatregelen in eigen land (verwerving van relatief goedkope 'credits'). Risico's voor de investeerder zijn de kans op mislukken van het project (onder andere door natuurrampen, slecht management, wegvallen van de partner,

Een fictief Jl-project

In een bepaalde stad in een ontwikkelingsland wordt een slecht functionerende en energie-intensieve straatverlichting gebruikt. Het geld ontbreekt om deze straatverlichting te verbeteren en minder energie-intensief te maken. Door Jl kan, door het beschikbaar stellen van financiële middelen uit een ontwikkeld land, een programma worden uitgevoerd om de huidige straatverlichting (gloeilampen) te vervangen door spaarlampen en goed te laten functioneren. Uitvoering van het programma kan diverse voordelen hebben. Op nationaal niveau zal invoering van spaarlampen kunnen leiden tot een verminderde groei van de elektriciteitsvraag. Energiebesparing leidt ook tot een verminderd beslag op grondstoffen die in geval van import met (vaak) schaarse harde valuta moeten worden betaald. Overheidsmiddelen kunnen worden aangewend voor andere doeleinden zoals huisvesting en gezondheidszorg, maar ook voor een verdere elektrificatie van het land. Tevens leidt de verminderde elektriciteitsproductie tot een verminderde lokale luchtverontreiniging. Verder zal uitvoering van het spaarlampenprogramma leiden tot een betere straatverlichting die minder onderhoudsgevoelig en dus goedkoper is voor de betreffende stad. Ook verkrijgt de stad ervaring met energiebesparingsprojecten die elders kan worden aangewend (capaciteitsopbouw). Een goede straatverlichting kan verder bijdragen aan een verbetering van de veiligheid op straat. Uit mondiaal perspectief is dit Jl project van belang aangezien bijgedragen wordt aan een vermindering van de uitstoot van CO₂. In ruil voor de financiële bijdrage van het ontwikkelde land aan dit project verkrijgt dit land (een deel van) de gerealiseerde CO₂-reducties ('credits'). Deze 'credits' kan het ontwikkelde land gebruiken om zijn eigen emissiedoelstelling te realiseren.

politieke instabiliteit van het gastland) met verlies van geïnvesteerd kapitaal (en zo mogelijk ook credits) en een eventuele noodzaak om via een ander project alsnog compensatie ('credits' dan wel maatregelen thuis) te zoeken. Voor de partner biedt Jl-project het voordeel dat een opbouw van know how plaatsvindt en treden kostenbesparingen op door introductie van efficiëntere technologie met als gevolg een vergroting van de rentabiliteit van het project. Risico's liggen in het in het gebreke blijven van de investeerder: wanneer gedane toezeggingen niet worden nagekomen, terwijl de partner ondertussen wel investeringen heeft gedaan.

Nationaal

Op nationaal niveau biedt Jl het investerende land een kosteneffectieve aanpak van het nationaal klimaatbeleid en een vergroting van de afzetmarkt voor exporteurs van milieuvriendelijke technologieën ten gevolge van het starten van Jl-projecten. Risico's liggen in het verlies van werkgelegenheid in eigen land

2. McKinsey & Company, *Protecting the global environment: funding mechanisms*, Noordwijk, 1989.

door JI-investeringen elders, lagere investeringen in de ontwikkeling van technologieën in eigen land en een ondermijning van het nationaal energiebesparingsbeleid, een geringere bestrijding van regionale/nationale/lokale milieuproblemen en ten slotte concurrentievervalsing binnen een sector (nationaal/internationaal) in geval van selectieve toepassing van JI. Voor het partnerland liggen de mogelijke baten in ondersteuning van projecten met hoge ontwikkelingsprioriteit, een grotere toegang tot modernere technologieën (waaronder voor duurzame energiebronnen), vergroting van de kennis over energiebesparing, meer werkgelegenheid, vermindering van de vraag naar geïmporteerde grondstoffen (zoals olie) waardoor een verbetering van de betalingsbalans optreedt, een verbetering van de fysieke infrastructuur, een vermindering van andere milieuproblemen (zoals lagere SO₂ emissies) en ten slotte de verwerving van een deel van de 'credits' (later te gebruiken voor de realisatie van toekomstige nationale verplichtingen ('banking')). Risico's hebben betrekking op de soevereiniteit van het partnerland die onder druk kan komen ten gevolge van de ongelijke machtsbalans tussen partijen betrokken bij de invulling van het JI-project, de mindere aandacht voor de ontwikkeling van eigen technologieën en het verlies van goedkope reductieopties (ten gevolge van 'skimming' door investeerders) voor toekomstige verplichtingen.

Mondiaal

Vanuit mondiaal perspectief bezien zijn voordelen van JI een vergroting van de bereidheid bij de ontwikkelde landen tot aanvaarding van verdergaande emissiedoelstellingen (na 2000) onder het klimaatverdrag (en aldus een tijdiger beperking van de negatieve effecten van klimaatverandering), het ontstaan van nieuwe financieringsbronnen voor milieuprojecten (naast bestaande middelen voor ontwikkelingssamenwerking en internationale milieubescherming) en de mogelijkheid dat ontwikkelingslanden vroegtijdiger op een lager emissiegroei-pad terechtkomen. Nadelen betreffen de geringere prikkel voor de ontwikkeling van energiezuinige technologieën, de kans dat geclaimde reducties hoger uitvallen dan daadwerkelijk is gerealiseerd (inflatie baselines) met als gevolg een per saldo toename van de mondiale emissies, een 'export of sacrifices' (geen verandering in consumptie en productiepatronen in Westerse landen), de kans op contra-productief gedrag in gastlanden in geval van gebruik JI voor 'no regret' opties, het gevaar van omzetting van bestaande middelen in JI-financiering (geen 'new and additional' maar wel afstaan van 'credits') en ten slotte een geringere prikkel voor ontwikkelingslanden om emissieverplichtingen aan te gaan.

Praktische problemen

Bij bovenstaande driedeling kan een vijftal kanteekeningen worden gemaakt. Allereerst is het van belang om een goed inzicht te verwerven in het potentieel voor JI. Modelmatige berekeningen (zogenoemde 'top down'-modellen) wijzen uit dat mondiaal gezien

de bestrijdingskosten met behulp van JI aanzienlijk zouden kunnen worden verlaagd³. Ook zogenoemde 'bottom up'-analyses leren dat in (onder meer) ontwikkelingslanden er nog relatief kosteneffectieve reductieopties bestaan. De kosteneffectiviteit van JI (al dan niet met in acht-neming van lokale baten en vermeden schade ten gevolge van klimaatverandering) wordt mede bepaald door transactiekosten (onder andere kosten voortvloeiend uit benodigde onderhandelingen, monitoring en handhaving). De uiteindelijke kostenbesparingen kunnen daardoor lager uitvallen dan aanvankelijk ingeschat. De concrete baten van een JI-project worden bepaald door de onderhandelingen tussen de investerende en de ontvangende partij. Gezien vanuit het mondiale perspectief (i.c. het tegengaan van klimaatverandering) kan het zinvol zijn een project eerder uit te voeren dan gezien vanuit het nationale perspectief van de ontvangende partij. De additionele netto kosten (dus minus de additionele lokale baten) verbonden aan een vroegtijdiger uitvoering van het project kunnen als marginale kosten worden gedefinieerd⁴.

Bij de beslissing door een ontwikkeld land om te investeren in een JI-project staat de vergelijking met de marginale kosten van maatregelen in eigen land (meestal voortvloeiend uit specifiek overheidsbeleid) centraal. Deze vergelijking moet inzicht geven in de mate waarin voor een land geldende wettelijke verplichtingen goedkoper in het buitenland (via JI) gerealiseerd kunnen worden dan in eigen land. Een investeerder zal bereid zijn voor een JI-emissiereductie te betalen wanneer de marginale kosten van maatregelen in eigen land (= a) hoger zijn. Een ontvangend land zal in ieder geval een vergoeding wensen te ontvangen voor de marginale kosten van het project (= b). Een win-win-situatie treedt dus op wanneer de bijdrage van de investeerder per ton CO₂-reductie hoger is dan b, maar lager dan a. Punt van discussie kan zijn in hoeverre lokale baten afgetrokken moeten worden van de marginale kosten van een project. Kwantificering van dergelijke baten beïnvloedt rechtstreeks de prijs van een ton CO₂-reductie. De investerende partij is geïnteresseerd in een lage prijs en zal aandringen op het meenemen van lokale baten, terwijl de ontvangende partij geïnteresseerd is in een hoge prijs en zo weinig mogelijk lokale baten wil meenemen.

Ten tweede wordt gewezen op de bijdrage die JI kan leveren aan projecten met een hoge ontwikkelingsprioriteit, zoals rendementsverbetering van de elektriciteitsopwekking, vermindering van lokale luchtverontreiniging en bestrijding van desertificatie, verdroging en ontbossing. Duidelijke prioriteiten zijn vermoedelijk tevens zogenoemde 'no regret'-projecten. Dit zijn projecten die (uitgaande van de door de projectbeheerder gehanteerde rendementsvoet en afschrijvingstermijn) in feite meer geld opleveren dan

3. T. Jones, *Joint implementation as a policy instrument for responding to climate change*, Parijs, 1994.

4. R.J. Anderson, *Joint implementation of climate change measures. An examination of some issues*, Washington, 1994.

kosten ofwel 'negatieve' kosten hebben. Hoewel het voor de hand ligt dat dergelijke opties in elk geval worden toegepast, is bekend dat institutionele en andere belemmeringen dit veelal verhinderen. De vraag is nu of JI bij de opheffing van deze belemmeringen een rol moet spelen. Een netto, direct aan het JI-project toe te rekenen reductie-effect is moeilijk vast te stellen, dan wel afwezig. Daarnaast kan gebruik van 'no regret'-opties voor JI leiden tot contraproductief gedrag bij potentieel ontvangende partijen, zoals het opwerpen van belemmeringen voor toepassing van energie-ëfficiënte technologieën, in de hoop aantrekkelijk te worden voor JI-financiering (met als mogelijk resultaat juist een toename van de mondiale emissies).

Ten derde bestaat de kans dat bij JI betrokken partijen meer reducties claimen (dus 'credits') dan er werkelijk plaatsvinden ('double counting'). Verschillende situaties zijn denkbaar. Allereerst kunnen zowel investerende als ontvangende partijen een belang hebben om de 'baseline' (het ontwikkelings- of referentiepunt ten opzichte waarvan reducties voortvloeiend uit JI worden berekend) te gunstig vast te stellen ('baseline'-inflatie). Reducties die in elk geval (bij uitvoering van het 'business as usual' beleid) zouden optreden, worden dan bij de vaststelling van de 'base line' niet meegenomen. Ontvangende partijen worden aantrekkelijker als JI-partner door de ogenschijnlijk grote potentiële reductiemogelijkheden. Voor de investeerders kan aldus de prijs lager uitvallen. Dit strategische gedrag van beide partijen frustreert echter de doelstelling van het klimaatverdrag, aangezien meer dan werkelijk optredende reducties (en 'credits') worden geclaimd en JI dan juist leidt tot toename van de mondiale emissies. Naast bewust teveel geclaimde reducties bestaat ook het praktische probleem van vaststelling van de 'baseline'. Dit laatste bezwaar kan worden ondervangen door JI-projecten op basis van 'project-by-project' te behandelen, waarbij de te beoordelen effecten beperkt zijn tot die waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat ze voortvloeien uit het project zelf.

Ten vierde bestaat het risico van vertraging van technologische vooruitgang, uitgaande van de veronderstelling dat milieutechnologische verbeteringen primair voortvloeien uit regelgeving (inclusief toepassing van economische instrumenten). In het klimaatverdrag leidt de emissie-afspraken in de zogenoemde Annex-I-landen (OESO plus Centraal- en Oost-Europa) en vooral de verwachting van geleidelijke aanscherping, tot een impuls tot nadere regelgeving en dus tot milieutechnologische verbeteringen. Door JI zou de druk om in eigen land maatregelen te nemen, afnemen en daarmee bijdragen aan vermindering van technologische innovatie. Gelijktijdig worden daarmee de mogelijkheden van de ontwikkelingslanden beperkt om nieuwe technologieën te verwerven waarmee ze in een relatief korte periode toepassing van minder efficiënte technologieën kunnen overslaan ('technological leap frogging'). De vraag is nu of deze redenering correct is. Penetratie van nieuwe technologieën wordt ook bepaald door economische

en culturele factoren. Verder kan JI, ook bij afwezigheid van grote technologische vooruitgang in westerse landen, bijdragen aan technologische verbetering in ontwikkelingslanden. De vraag is dus of technologische vernieuwing vanuit een mondiaal perspectief gezien wordt afgeremd dan wel bevorderd door JI⁵.

Tot slot bestaat het gevaar dat JI de ontwikkelingslanden een geringere prikkel geeft tot aanvaarding (op termijn) van emissieverplichtingen. Ontwikkelde landen zouden alleen de goedkoopste bestrijdingsopties in de ontwikkelingslanden uitkiezen ('skimming'/'picking low hanging fruits'). Ontwikkelingslanden zouden dan ter realisatie van hun verplichtingen duurdere opties moeten inzetten. Anderzijds profiteren ze in de tussentijd wel van technologische diffusie voortvloeiend uit JI-projecten (leidend tot lagere bestrijdingskosten). Uiteindelijk gaat het om een afweging tussen korte-termijnvoordelen (meer economische voordelen ten gevolge van JI-projecten) tegen eventuele lange-termijnnadelen (duurdere bestrijdingsopties)⁶. De uiteindelijke afweging wordt onder meer beïnvloed door de maatschappelijke disconteringsvoet die een land toepast om langere-termijn kosten terug te rekenen naar kosten die kunnen worden vergeleken met de korte termijn baten. Deze disconteringsvoet wordt zowel bepaald door bedrijfs-economische overwegingen (rendement geïnvesteerd kapitaal) als ook door morele overwegingen (aanvaardbaarheid om toekomstige generaties te belasten met dure maatregelen).

Criteria voor JI

Een goed werkend JI-systeem vereist criteria die de risico's beperken en de potentiële baten optimaal benutten. Volgens het klimaatverdrag moet de CdP deze criteria vaststellen, hieronder (als mogelijkheid) uitgesplitst naar hoofd- en nevencriteria. De hoofdcriteria betreffen verificatie van opgetreden emissiereducties, een goed evenwicht tussen maatregelen thuis en JI, en de additionaliteit van de financiële middelen. De nevencriteria betreffen de monitoring, verificatie en regeling van het bezit van 'credits'.

Aantoonbare emissiereducties

Nagegaan moet worden of een project zonder JI door de betreffende overheid zelf zou zijn uitgevoerd (additionaliteitsvraagstuk)⁷. Eerder is aangegeven dat 'no regret'-projecten niet additioneel zouden zijn en eigenlijk niet voor JI in aanmerking komen. Een ontvangend land zou het project uit kosten-baten-overwegingen sowieso uitvoeren. JI-financiering zou dan niet leiden tot additionele reducties (maar moge-

5. T. Jones, op.cit., 1994.

6. Idem.

7. Voor een uitvoerige bespreking van vraagstukken zoals aan JI toe te rekenen indirecte en directe emissiereductie-effecten, het additionaliteitsvraagstuk (reducties ten opzichte van de 'baseline') en financiering van 'negatieve kosten' opties zie T. van der Burg, Economic aspects, in: O. Kuik e.a. (red.), *Joint implementation to curb climate change. Legal and economic aspects*, Dordrecht, 1994.

lijkerwijs tot geringere reducties aangezien het investerende land thuis minder behoeft te reduceren). Niettemin blijkt in de praktijk in vooral ontwikkelingslanden dat 'no regret'-maatregelen niet worden genomen, door gebrek aan voldoende middelen voor de initiële investering, valutarestricties, gebrek aan kennis en andere belemmeringen. JI-projecten op dit terrein zijn dan wel additioneel. Verder zijn het de 'no regret'-projecten die passen binnen de ontwikkelingsprioriteiten van ontwikkelingslanden en een prikkel voor deze landen vormen om mee te doen met JI.

Welke methode ook zal worden gehanteerd, in de praktijk zal het uiterst moeilijk zijn om na te gaan of een project additioneel is, of er wel of niet sprake is van negatieve kosten, en welke reductie-effecten exact zijn toe te schrijven aan een JI-project. In plaats van 'no regret'-opties zonder meer af te wijzen voor JI-financiering is het verstandiger om via aanvullende voorwaarden te garanderen dat mondiaal gezien het project daadwerkelijk leidt tot emissiereducties (i.c. voor ontwikkelingslanden minder sterke toename van emissies bij overigens verwachte economische groei). Dit stelt strenge eisen aan de monitoring van geclaimde effecten. Mede gelet hierop lijkt het verstandig een limiet te stellen aan de mate waarin JI-projecten mogen worden ondernomen ter realisatie van (toekomstige) nationale emissiedoelstellingen.

Evenwicht tussen eigen land en JI

Het tweede hoofdcriterium betreft het vereiste evenwicht tussen maatregelen in eigen land en JI. De Europese Unie heeft in het internationale klimaatoverleg als standpunt ingenomen dat gebruik van JI voor de realisatie van toekomstige verplichtingen onder het klimaatverdrag sprake moet zijn van een aanzienlijk en nauwkeurig omschreven gedeelte van deze verplichtingen die in eigen land dienen te worden gerealiseerd. Voor deze stellingname gelden verschillende motieven. Allereerst is het moreel niet aanvaardbaar dat een land zijn emissieverplichtingen geheel of grotendeels in een ander land realiseert. Uitgaande van een strikte interpretatie van het principe 'de vervuiler betaalt' zal een belangrijk deel van de emissiereducties in eigen land plaats moeten vinden. Daarnaast is het nodig om in eigen land prikkels voor technologische innovatie te blijven geven (zie hierboven). Realisatie van de lange-termijndoelstelling van het klimaatverdrag vereist tijdige ontwikkeling van nieuwe technologieën. Verschillende mechanismen kunnen het evenwicht tussen maatregelen in eigen land en JI garanderen: partiële creditering (optie 1), een fondsprijs (optie 2) en gescheiden doelstellingen (optie 3).

Optie 1

De kosteneffectiviteit van JI projecten kan soms zeer hoog zijn, waardoor een prikkel ontstaat om de emissiedoelstelling geheel of grotendeels in het buitenland te realiseren. Bij partiële creditering wordt een gedeelte van de JI-emissiereducties daadwerkelijk meegeteld bij het realiseren van de nationale doelstelling. Partiële creditering maakt maatregelen dus minder kosteneffectief, waardoor een een groter deel

van de noodzakelijke emissiereducties toch in eigen land wordt gerealiseerd. Zo kan een (in internationaal verband acceptabele) verdeling tussen in eigen land en in het buitenland te realiseren emissiereducties ontstaan. Aan potentiële actoren zal de CdP houvast moeten bieden door een bindende afspraak over de hoogte van de partiële creditering. De hoogte kan per categorie JI projecten verschillen.

Optie 2

Een variant op partiële creditering is een multilaterale faciliteit in de vorm van een 'clearing house'-constructie. In deze constructie stort een partij die voor CO₂-credits in aanmerking wil komen, een bedrag in het fonds ter grootte van een nader vast te stellen nominaal bedrag per ton CO₂-reductie (de fondsprijs, die indien nodig periodiek kan worden aangepast). Het fonds selecteert en financiert vervolgens projecten. Wanneer het fonds emissiereducties tegen een lager bedrag dan de nominale waarde per ton realiseert, heeft het fonds geld over (het 'milieudividend'). Dit geld kan zonder nader te stellen randvoorwaarden worden uitgekeerd aan ontwikkelingslanden die in het fonds participeren. Aldus ontstaat een prikkel voor ontwikkelingslanden om projecten voor JI-financiering aan het fonds voor te dragen. Het milieudividend kan uitsluitend worden aangewend voor van te voren vastgelegde 'goede doelen' zoals nog meer CO₂-reducerende projecten dan wel projecten op het terrein van gezondheidszorg en onderwijs.

In eerste instantie zal de investerende partij zoeken naar maatregelen in eigen land die kosteneffectiever zijn dan de fondsprijs. Een fondsprijs draagt dus bij aan het garanderen van een evenwicht tussen maatregelen in eigen land en JI. Een goede belangenbehartiging van zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden is mogelijk door oprichting van een Noord-Zuid-fondsbestuur.

Optie 3

Om een in internationaal verband gevoelig punt (welk deel van de in het buitenland gerealiseerde emissiereductie mag worden meegeteld voor realisatie van de nationale doelstelling) te kunnen omzeilen, kan een systeem van gescheiden doelstellingen worden ingevoerd. Deze optie houdt in dat de nationale en internationale doelstelling niet in elkaar worden omgerekend. In internationaal verband wordt bij voorbeeld afgesproken dat voor de Annex-I-landen zowel een in eigen land te realiseren CO₂ doelstelling voor 2010 geldt als ook een in het buitenland te realiseren emissiereductie, bij voorbeeld x Mton CO₂-reductie. Op nationaal niveau vormen de twee doelstellingen geen communicerende vaten.

Additionaliteit van JI-financiering

Over de noodzaak van dit additionaliteitscriterium bestaat in het internationale klimaatoverleg overeenstemming. Niettemin moet voor toetsing een praktisch criterium gelden. Onderscheid tussen nieuwe en oude financieringsstromen valt moeilijk te maken. Een mogelijkheid is te eisen dat landen die van JI gebruik maken, een zeker minimumpercentage aan ontwikkelingshulp moeten verstrekken (bij voor-

beeld 0,7% bnp). Hiervoor zal internationaal geen ondersteuning bestaan. Bovendien is een dergelijke koppeling een oneigenlijke methode om een ontwikkelingsgeld-doelstelling te realiseren, die tot dusver niet via andere wegen haalbaar is gebleken. Een minder vergaand alternatief is te verlangen dat landen de herkomst van JI-financiering concreet benoemen.

Nevencriteria

De looptijd van 'credits' dient te worden vastgelegd in een bilaterale overeenkomst. De met het project gerealiseerde milieu-effecten waarvoor het investerende land heeft betaald, zijn rechtstreeks gekoppeld aan de looptijd van het betreffende investeringsproject. Na afloop van het project vervallen de gefinancierde milieu-effecten. Wanneer het investerende land niet tot vervangingsinvesteringen overgaat, kan deze partij niet langer de emissiereducties claimen. Bilaterale overeenkomsten bevatten verder bepalingen over de kostenverdeling (welke kosten worden precies door de investeerder dan wel de partner betaald), monitoring, arbitrage (aangesloten kan worden bij geschillenregelingen in internationale investeringsregelingen), sancties en hoe te handelen in geval van mislukking.

De rol van de overheid

In geval van formele erkenning van JI vormt het verkrijgen van 'credits' een belangrijke prikkel voor deelname aan JI-transacties. Commerciële belangen kunnen een rol spelen bij bedrijven om reeds in een vroegtijdig stadium (proefperiode zonder 'credits') actief te opereren op de 'JI-markt'. Dergelijke 'first movers' gaan ervan uit dat JI formeel wordt ingevoerd door de CdP en wensen nu reeds ervaring op te doen met JI-projecten. Ter ondersteuning van dergelijke initiatieven kan de rijksoverheid een faciliterende rol spelen, onder meer via fiscale regelingen (bij voorbeeld via een aangepaste VAMIL-regeling). Verder kan tot registratie van vrijwillige reducties (die verder gaan dan wettelijke verplichtingen) worden overgegaan met het oog op gebruik voor toekomstige verplichtingen. De overheid zou een dergelijke spaarregeling ('banking') kunnen organiseren. Naast een faciliterende rol kan de overheid ook een actieve rol spelen, bij voorbeeld door met doelgroepen de mogelijkheid van proefprojecten te bespreken. Verder kan de overheid bepleiten dat onder een internationaal regime van regulerende energieheffingen gekozen wordt voor een (al dan niet beperkte) vrijstellingenregeling in samenhang met JI-activiteiten. Aan de heffingsplichtingen wordt dan zelf de keuze gelaten of van de JI-optie al dan niet gebruik wordt gemaakt. Uiteindelijk zijn het de heffingsplichtigen zelf die het best in staat zijn de kosteneffectiviteit van JI-opties te beoordelen en te vergelijken met anders te betalen heffingen. Overigens is een JI-vrijstellingenregime nogal gecompliceerd, aangezien eerst vastgesteld moet worden welke CO₂-reductie onder het heffingregime bij de heffingsplichtige zou zijn opgetreden. Een zelfde reductie zou dan via JI op kosteneffectievere wijze gerealiseerd kunnen worden.

Hoe nu verder?

JI is een gevoelig onderwerp in het internationale klimaatoverleg. Voor een proefperiode (zonder 'creditering') bestaat niettemin een redelijke internationale overeenstemming. In maart 1995 zal de CdP zich hierover uitspreken. In een proeffase zullen met name moeten worden getest: registreren van emissiereducties (welke methode), vaststelling van de kosten van emissiereducties, aanwezigheid van technologie-overdracht, bijdragen aan ontwikkeling nationale ontwikkelingsprioriteiten, optreden van lokale milieubaten, en de wijze van vastlegging van afspraken omtrent monitoring, verslaglegging en sancties.

Geconcludeerd wordt dat de risico's van JI aanzienlijk zijn, maar dat anderzijds de potentiële baten het de moeite waard maken om actief met de verdere ontwikkeling van JI door te gaan. In tegenstelling tot instrumenten zoals internationale CO₂/energieheffingen en verhandelbare emissierechten is JI een instrument dat een juridische basis kent. Mogelijkerwijs kan JI fungeren als een 'opmaat' naar een systeem van verhandelbare emissierechten. Verder is het denkbaar dat een internationaal systeem van CO₂/energieheffingen eerder ingevoerd kan worden in het geval (via een vrijstellingenregime) combinatie met JI mogelijk wordt gemaakt. Verwacht wordt dat de CdP volgend jaar positief zal besluiten over een proefperiode waarin niet 'gecrediteerd' zal worden. Het is dan van groot belang om deze periode te gebruiken om zo veel mogelijk ervaring op te doen met JI. Tussentijdse evaluaties van proefprojecten zullen periodiek besproken moeten worden in daartoe uitgeruste organen onder het klimaatverdrag. Uiteindelijk zal dan aan het einde van dit decennium de Conferentie der Partijen kunnen besluiten om JI wel of niet formeel toe te staan voor realisatie van toekomstige verdragsverplichtingen.

**Henk Merkus
Roebijn Heintz**