



Kritiek Bush op Kyoto snijdt hout

Auteur(s):

Folmer, H.

Kooten, G.C., van

De eerste auteur is hoogleraar milieueconomie, Tilburg Universiteit en Wageningen Universiteit. De tweede auteur is hoogleraar agrarische economie, University of Nevada, Reno, VS en Wageningen Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4313, pagina 498, 8 juni 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

klimaatbeleid

President Bush heeft enkele terechte bezwaren tegen het Kyoto-protocol geuit. Wat is de beste eu-strategie?

Alom was de verontwaardiging groot toen president Bush het Kyoto-protocol (KP) de rug toekeerde. In de VS werd gerept van gebroken verkiezingsbeloftes en EU-commissaris Wallstroem repte zich naar Washington om Bush tot andere gedachten te brengen. Tevergeefs. Wat is hier aan de hand? Is Bush inderdaad de "Texaanse gifmenger" waarvoor Polly Toynbee hem uitmaakte¹? Of werd hij terecht geïnspireerd door fundamentele tekortkomingen in het KP? Hieronder wordt op deze laatste vraag nader ingegaan.

Internationale instituties

De belangrijkste internationale institutie ter bestrijding van klimaatverandering is de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) met meer dan 150 ondertekenaars. In het kader van dit verdrag werden in 1992 in Kyoto de volgende reductiedoelstellingen overeengekomen: zeven procent voor de VS, acht procent voor de EU en zes procent voor Japan. Deze reducties zijn gesteld ten opzichte van het emissieniveau van 1990 en zouden gerealiseerd moeten worden in 2010. De ontwikkelingslanden kregen geen reductieverplichtingen opgelegd.

Andere belangrijke elementen van het KP zijn de invoering van Joint Implementation (JI), het Clean Development Mechanism (CDM) en Emission Trading (ET). CDM en JI bieden (geïndustrialiseerde) landen de mogelijkheid om een deel van hun reductieverplichtingen te realiseren in landen waar grotere kosten-effectiviteit behaald kan worden dan in eigen land. Een andere overweging is dat voorkomen kan worden dat onder tijdsdruk in eigen land suboptimale technologieën ontwikkeld worden of dat bepaalde sectoren te weinig tijd krijgen om zich aan te passen. Zowel CDM als JI zijn voorlopers van een systeem van verhandelbare emissierechten (ET). JI heeft betrekking op overeenkomsten tussen landen die ondertekenaars van het KP zijn. Bij CDM is het gastland, waar de reducties worden uitgevoerd, geen ondertekenaar. Een ander belangrijk instrument in het KP is de opslag van koolstof ('carbon sinks') door de nettoproductie van hout of door andere vormen van landgebruik.

Het KP bevat een aantal restricties ten aanzien van bovengenoemde instrumenten, die er onder meer toe hebben geleid dat de klimaatconferentie in Den Haag in november 2000 mislukte. Bovendien heeft president Bush ze aangegrepen om 'Kyoto' de rug toe te keren. In het navolgende zullen we de doelmatigheid van deze restricties nader beschouwen.

Beperking van handel in emissierechten

Artikel 17 van het KP stelt dat maximaal vijftig procent van de reductiedoelstelling van een geïndustrialiseerd land via verhandelbare emissierechten of CDM gerealiseerd mag worden. Deze beperking is ingevoerd om te voorkomen dat op grote schaal gebruik gemaakt zal worden van de relatief goedkope reductiemogelijkheden in de ontwikkelingslanden. Gevolg zou zijn dat zij alleen nog de beschikking hebben over relatief dure bestrijdingsopties wanneer zij worden verplicht tot klimaatbeleid. Een andere overweging is dat binnenlandse reductieverplichtingen geacht worden de geïndustrialiseerde landen er toe aan te zetten de ontwikkeling van milieuvriendelijke technologie voortvarend ter hand te nemen met op langere termijn lagere bestrijdingskosten als gevolg.

Ten aanzien van deze overwegingen bestaan grote twijfels. Zo tonen Manne en Richels aan dat onder een regime met restricties de kosten in 2010 ruim twee maal zo hoog zullen zijn als onder een regime waarbij geen gedwongen reductie in eigen land hoeft plaats te vinden². Zelfs indien wordt aangenomen dat o&o in de geïndustrialiseerde landen sterk gestimuleerd wordt, is het totale effect op de bestrijdingskosten en economische groei negatief³. De reden is dat de baten van technologische innovatie lager uitpakken dan de kosten van duurdere bestrijdingmaatregelen. We merken op dat de aankoop van emissierechten ook tot prijsverhogingen zal leiden, met als gevolg eenzelfde veronderstelde uitwerking op o&o als binnenlandse reductieverplichtingen.

De Zweedse econoom Peter Bohm vat het voorgaande als volgt treffend samen: "... forcing countries to produce more of the emissions reduction quantity commodity than they want to is like forcing cold Nordic countries to grow some minimum share of bananas before they are allowed to import bananas from countries that have a comparative advantage in banana production."⁴

Uit genoemde studie van Buonanno en anderen volgt ook dat de ontwikkelingslanden niet onverdeeld gebaat zijn bij handelsbeperkingen. De reden is dat zij belangrijke baten verkrijgen uit de emissiehandel, zoals de beschikking over nieuwe technologieën en werkgelegenheidsimpulsen. Verder dempt de verhoogde energie-efficiëntie de importen van grondstoffen en wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van regionale milieuproblemen. Bovendien komt een deel van de emissiereductie ten goede aan de reductieverplichtingen van het gastland. Tenslotte kunnen de ontwikkelingslanden ervaringen opdoen met de handel in emissierechten.

Ontwikkelingslanden

Een volgend omstreden punt in het KP is dat de ontwikkelingslanden op korte termijn geen reductieverplichtingen hebben. De achterliggende overweging is dat hun bijdragen aan de accumulatie van broeikasgassen in de atmosfeer in geen verhouding staan tot de bijdragen van de geïndustrialiseerde landen. Bovendien zijn hun emissies per hoofd slechts een fractie van die in de geïndustrialiseerde landen. Desondanks behoren de bevolkingsrijke ontwikkelingslanden na de VS tot de grootste producenten van broeikasgassen. Dit betekent dat uit een oogpunt van effectiviteit de betrokkenheid van de ontwikkelingslanden bij een mondiaal klimaatbeleid onontbeerlijk is.

Deze betrokkenheid is echter niet alleen op grond van effectiviteit noodzakelijk, doch tevens vanwege andere overwegingen. Zo vinden Bosello en Roson dat bij gelijkheid van marginale bestrijdingskosten over landen het meest gunstige kostenniveau verkregen wordt en dat de stimulans tot free riding klein is⁵. Dit impliceert dat de grootste consensus verkregen wordt bij een allocatie mechanisme dat gericht is op kosten-effectiviteit, in plaats van rechtvaardigheid. Bij grootste consensus is er sprake van een klimaatverdrag met vele ondertekenaars dat zichzelf in stand houdt.

Bovendien genereert de hoge kosten-effectiviteit middelen die ingezet kunnen worden voor inkomensoverdrachten, zowel van financiële aard als in natura, zoals handelsvoordelen en overdracht van technologie⁶. Kortom, een wereldwijd stelsel van ongerestricteerde handel in emissierechten gekoppeld aan een stelsel van transfers om met name de ontwikkelingslanden tot deelname te bewegen, biedt de beste mogelijkheden om zowel efficiëntie als rechtvaardigheid te realiseren.

Carbon sinks

Artikel 3.3 van het KP onderscheidt aanplant van bossen (afforestation), ontbossing (deforestation) en herbebossing (reforestation), maar er heerst onenigheid over de betekenis van deze begrippen. Canada bijvoorbeeld definieert de aanplant van bossen op gronden waar recentelijk kap heeft plaats gevonden als 'afforestation', terwijl de EU in dit verband spreekt van herbebossing. Hoewel op het eerste oog de EU het gelijk aan haar kant schijnt te hebben, valt ook de visie van Canada te verdedigen. Immers, indien het gekapte hout wordt gebruikt voor de productie van bijvoorbeeld meubels, is er sprake van een permanente opslag van koolstof en derhalve netto van 'afforestation'. Bovendien, door het KP wordt deze vorm van opslag (nog) niet uitgesloten.

Voor landen met een groot landareaal en een relatief lage bevolkingsdichtheid, zoals de VS, is de opslag van koolstof een aantrekkelijke optie. De EU is echter sterk gekant tegen het onbeperkte gebruik van carbon sinks. De reden is dat de EU met haar relatief kleine oppervlakte en hoge bevolkingsdichtheid in een relatief ongunstiger positie verkeert.

Vanuit economisch gezichtspunt valt veel te zeggen voor het Amerikaanse standpunt. Immers, zij maken gebruik van hun comparatieve voordelen. Bovendien wordt door de EU vergeten dat ook het gebruik van carbon sinks bepaald geen gratis lunch is. Zo berekent Van Kooten dat in de VS de kosten ongeveer vijftig US-dollar per ton bedragen voor een reductie tot 500.000 ton maar daarna snel oplopen tot meer dan 1500 US-dollar bij een reductie van twee miljoen ton en meer⁷.

Conclusie

De totstandkoming van een mondiaal klimaatverdrag is een uiterst hachelijke onderneming vanwege het feit dat het broeikasverschijnsel een lange termijn probleem is met sterke stimulansen tot free riding en grote onzekerheden. Het is daarom weinig zinvol de toch al zeer complexe onderhandelingen verder te bemoeilijken door allerlei inefficiënties te bepleiten.

Een tweede conclusie die zich aandient heeft betrekking op het "wonder" waar minister Pronk onlangs over repte⁸. Indien de EU bereid is de restricties op de handel in emissierechten te verzachten, kunnen wellicht concessies afgedwongen worden ten aanzien van het gebruik van opslag van koolstof (of omgekeerd). Het is nagenoeg onmogelijk Bush zonder dergelijke concessies weer bij Kyoto te betrekken

1 *De Volkskrant*, 7 april 2001.

2 A. Manne en R. Richels, *The Kyoto Protocol: a cost-effective strategy for meeting environmental objectives?*, in: C. Carraro (red.), *Efficiency and equity of climate change policy*, Kluwer, Dordrecht, 1999.

3 P. Buonanno, E. Castelnuovo, C. Carraro en M. Galeotti, *Efficiency and equity of emission trading with endogenous environmental technological change*, in: C. Carraro (red.), *op. cit.*, 1999.

4 P. Bohm, *International greenhouse gas emission trading*, Nordic Council of Ministers, TemaNord, Stockholm, 1999.

5 F. Bosello en R. Roson, *Carbon emission trading and equity in international agreements*, in: C. Carraro (red.), *op.cit.*, 1999.

6 Transfers in natura hebben belangrijke voordelen ten opzichte van financiële transfers. Zie H. Folmer, P. van Mouche en S. Ragland,

Interconnected games and international environmental problems, *Environmental and Resource Economics*, 1993, jrg. 3, blz. 313-335.

7 G.C. van Kooten, Economic dynamics of tree planting for carbon uptake on marginal agricultural lands, *Canadian Journal of Agrarical Economy*, jrg. 48, 2000, blz. 51-65.

8 *De Volkskrant*, 23 april 2001.

Copyright © 2001 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)