

Jaarverslag
2009

Deel II
Capitulum Selectum

Dringend en
drastisch anders
beginnen na
Kopenhagen

Prof. Dr. Aviel Verbruggen


Mina raad
milieu- en natuurraad
van Vlaanderen

2010|1b

SAR Minaraad

Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Jaarverslag 2009 – Caputum Selectum

2010/1b

Dringend en Drastisch Anders Beginnen Na Kopenhagen

Aviel Verbruggen

Hoogleraar Universiteit Antwerpen

Member of IPCC

www.avielverbruggen.be



©
DRJ

Inhoud

Woord vooraf	5
Blij er bij te zijn	7
Waarschuwing	9
Kopenhagen	10
Kyoto – Bali – Copenhagen [het KBC proces]	11
Dringend & drastisch anders	13
Klimaatbeleid doordacht voorbereiden	15
Blauwdruk van een werkbaar klimaatakkoord	23
Besluit	29



Hubert David
©
DRJ



Walter Roggeman
©
DRJ

Woord vooraf

Geachte lezer,

De SAR Minaraad organiseerde op 9 februari 2010 een klimaatcolloquium in de Solvay-bibliotheek te Brussel. Het colloquium was het eerste grote evenement van de SAR Minaraad, sinds hij in juni 2009 een strategische adviesraad werd.

Tegelijk nam de Raad afscheid van een boegbeeld: Hubert David. Hij vervulde achttien jaar lang een centrale rol in de Minaraad, eerst als ondervoorzitter (1991-2004) en later als voorzitter (2004-2009). Klimaat en energiedossiers waren zijn stokpaardjes en vormden dan ook de inzet van het colloquium.

De Klimaattop in Kopenhagen was begin februari al een paar maanden achter de rug, maar het laatste woord was er nog niet over geschreven. Tijdens het colloquium polste de SAR Minaraad samen met Jos Delbeke (Adjunct directeur-generaal, Europese Commissie – DG Milieu), prof. dr. Kurt Deketelaere (Secretary-General, League of European Research Universities), prof. dr. Aviel Verbruggen (Universiteit Antwerpen & IPCC-member), Jason Anderson (Afdelingshoofd Europees klimaat- en energiebeleid, WWF) en Jan Winters (adjunct-kabinetchef van de Vlaamse minister van Leefmilieu & Natuur, Joke Schauvliege) naar de gevolgen van de afspraken in Kopenhagen. De Raad probeerde ook inzicht te krijgen in de toestand van de onderhandelingen na de Klimaattop en de daaruit voortvloeiende nieuwe intra-Europese of mondiale diplomatieke gesprekken.

Het colloquium was een voltreffer. De bijdragen van de gastsprekers werden met grote belangstelling gevolgd en kunnen geraadpleegd worden op de website van de SAR Minaraad – www.minaraad.be.

De meest uitgebreide en meest controversiële bijdrage was die van Aviel Verbruggen. Daarom en omdat verschillende deelnemers om een gedrukt exemplaar vroegen van deze bijdrage, heeft de SAR Minaraad besloten om de integrale versie van zijn toespraak toe te voegen aan het jaarverslag 2009.

5

Ik wens u veel leesplezier.

Walter Roggeman

Voorzitter SAR Minaraad

WAT



NA

COLLOQUIUM
DI 09.02.2010

KOPEN- HAGEN?

Ter ere van Hubert DAVID, afscheidnemend voorzitter



Blij er bij te zijn

Geachte aanwezigen,

Beste vrienden van Hubert,

Ik ben blij te kunnen bijdragen aan dit colloquium.

Op de eerste plaats om Hubert te vieren. En ook voor onze goede en aangename samenwerking tijdens de pioniersjaren van de Minaraad in de jaren 60. Al onze afspraken destijds hebben we stipt nageleefd, behalve één lunchontmoeting met een speciale inhoud, aangaande de patrijs. Die heb ik nooit mogen smaken, ... ik bedoel: die ontmoeting.

Aanlokkelijk aan de viering is ook dat de fijne neus van Hubert koos voor het meest belangrijke thema van deze tijd, ... van deze eeuw, ... misschien van – in mensenmaat gemeten – alle tijden: klimaatverandering ... En klimaatverandering is als een siamese tweeling verweven met energiegebruik. Sinds 1975 bezielt het energithema mijn onderzoek; bij tijden is het meer dan alleen onderzoek. Energie is een boeiende materie, bij tijden surrealistisch gevaarlijk, vanwege de concentratie van immense belangen.



Jos Delbeke

©
DRJ



Waarschuwing

Geachte aanwezigen,

Ook nog een praktische waarschuwing.

Mijn kijk op het klimaatbeleid verschilt op essentiële punten van de stellingen, vandaag in Europa gezamenlijk ingenomen door politici en administraties, door bedrijven en federaties, door academici en consultants, door milieu NGOs, Deze entente verantwoordt zich met verwijzing naar de ernstige dreiging van de klimaatverandering. Toch zijn zulke ententes op zich ook bedreigend want ze verdoezelen tegenstrijdigheid in belangen en eroderen het kritisch denken.

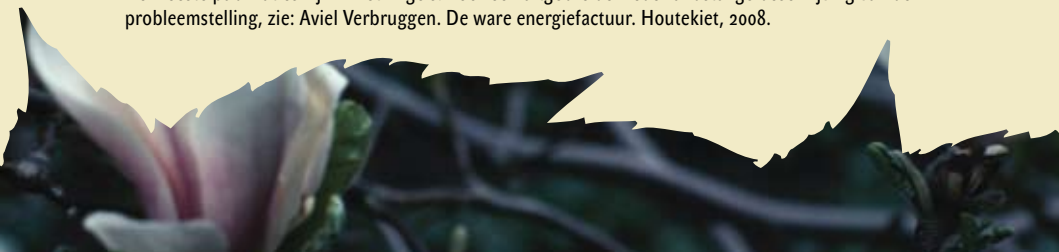
Ik voel me niet verwant met deze entente; ik kan niet anders dan verschillen in vaststellen en in voorstellen, tenzij ik mijn levenswerk van wetenschapper zou vergooien. Standvastig te kunnen zijn over aanpak en resultaten van onderzoek, is het privilege van onafhankelijke wetenschappers. De uiterlijke tekenen van macht, prestige en rijkdom of het comfort van samenzang met gelijkgestemden, wegen niet op tegen dit uitzonderlijke privilege.

Maar het klimaatvraagstuk is wat het is: iedereen kijkt naar dezelfde verschijnselen en maakt gebruik van dezelfde bouwstenen. Omdat ik de trein naar Kopenhagen niet nam, kan ik afstand nemen, hoofd- van bijzaken scheiden, verbanden uitklaren, ballast opzij schuiven. Ik teken op een nieuw blad: een ontwerp dat transparant en functioneel is.

Het vraagt enkele uren om de analyse en de verschillen stap voor stap toe te lichten. Maar de Minaraadklok wijst me 30 minuten toe; dus moet ik snel gaan, en moet u voor detail en verantwoording mijn publicaties¹ raadplegen. Dit is een waarschuwing waard! Ook komt de volledige tekst van de lezing, waaruit ik nu 30 minuten moet knippen, op de website van de Minaraad en op mijn eigen website te staan.

9

¹ De meeste publikaties zijn in het Engels. Voor een uitgebreide Nederlandstalige beschrijving van de probleemstelling, zie: Aviel Verbruggen. De ware energiefactuur. Houtekiet, 2008.



Kopenhagen

In de loop van het voorbije jaar 2009 is Kopenhagen tot een mythische plek gemaakt. Inderdaad mythisch want hoofdzakelijk een artificiële constructie waarbij tienduizenden van heinde en ver kwamen voor het opblazen van een lekke ballon², zoals ik, enigszins oneerbiedig, al in 2008 stelde. Het Kyoto-Bali-Copenhagenproces zit op een fout spoor; en wie een fout spoor volgt, bereikt de bestemming niet.

“Kopenhagen: een mislukking” is na afloop met dit ene woord samengevat door velen, bijvoorbeeld door de milieuminister van Duitsland.

Kopenhagen is een evidente mislukking gemeten aan normale standaarden van effectiviteit [gerealiseerde ten opzichte van vooropgezette doelen en nog hogere verwachtingen], en van efficiëntie [resultaten bereikt in verhouding tot ingezette middelen]. Maar de maatstaven van effectiviteit en efficiëntie zijn secundair ten aanzien van de hoofdvragen:

- Stellen we de juiste doelen?
- Stellen we de doelen op de juiste wijze?

Terwijl velen verbaasd, ja ontsteld, waren over de mislukking van Kopenhagen, zou het me pas echt verbaasd hebben indien deze ballon van goede bedoelingen, van “wooiing en booiing” sessies, en van tafelspringerij, wel resultaten had opgeleverd.

De mislukking van Kopenhagen stemt me hoopvol: het falen legt de vinger op de structurele fouten van het Kyotoprotocol en het Bali-Kopenhagen proces, en de belangrijkste mondiale spelers - de VSA en China - zijn in het klimaatdebat meer op de voorgrond getreden.³ Het falen dwingt tot dieper nadenken over hoe we het klimaatvraagstuk “dringend & drastisch anders”⁴ gaan aanpakken.

Juichen over de stand van internationale besluitvorming om tot een goed klimaatakkoord te komen, is ongepast. Maar de afloop in Kopenhagen biedt meer perspectief dan een verlenging van het uitdeinende, illusoire Kyoto-Bali-Copenhagen proces. Sommige waarnemers geven nu al aan dat er ook van Mexico-2010 niets te verwachten valt, als de oude koers wordt aangehouden⁵.

² Aviel Verbruggen. Een lekke ballon kan niemand opblazen. De Standaard, 15 december 2008.

³ Aviel Verbruggen. Kyoto, Bali, Copenhagen ... back to Washington. Harvard College Economics Review, 2008, Vol.3, Issue 1: 15-19.

⁴ Stern Review: The Economics of Climate Change, November 2006.

⁵ EurActiv 2010.

Kyoto – Bali – Copenhagen [het KBC proces]

De eerste vraag van belang is of de KBC constructie te redden valt, dan wel zodanige structurele gebreken vertoont dat oplap niet loont tegenover afbraak. Zoals enkele andere collega's⁶ ben ik overtuigd dat de gebreken structureel zijn, maar ik verkies "doorgedreven renovatie" boven afbraak.

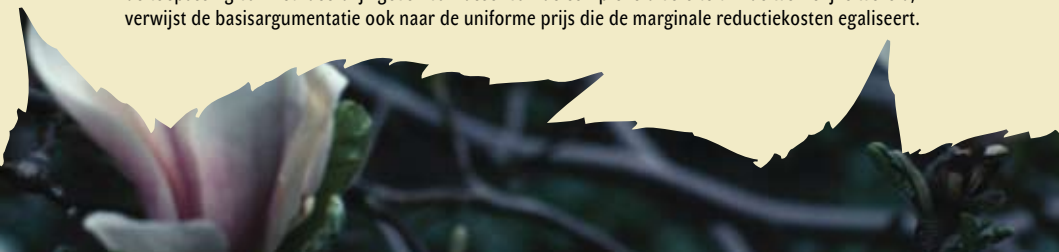
Vier fundamentele structuurfouten in de KBC constructie vereisen ingrepen:

- 1 Het KBC proces volgt de logica van een "zero-sum game", en wordt ook zo gespeeld. Dit betekent dat wat de ene partij wint, de andere partij verliest: "wat jij wint, verlies ik; wat ik win, verlies jij". Die logica doet onderhandelingen via negatieve spiralen naar beneden schuiven, tot ze vastraken in patstellingen.
- 2 KBC emissiereductie-targets voor het jaar 2020 lijken stevig, maar zijn losse flodders. Ze behappen teveel ineens, zoals demografie, welvaartsgroei, economisch fortune in het algemeen, naast energiegebruik. Dat maakt ze ruimtelijk – tussen de landen onderling – moeilijk vergelijkbaar, en in de tijd – over de jaren heen – onstabiel. Ze richten de aandacht op verre jaren in de toekomst terwijl onmiddellijk effectief handelen nodig is. Lange termijntargets blijken niet echt afdwingbaar, of gaan we Canada toch de oorlog verklaren? Een aanpak van "Too little, too late" is van weinig nut.
- 3 De flexibele instrumenten (emissiehandel annex *CDM offsets*): troetelkinderen van de economische theorie. Het heil moet komen van de "enig juiste, mondiaal uniforme, koolstofprijs" – wat dit dan ook moge zijn; het is uiterst moeilijk, ja onmogelijk, dit praktisch te definiëren⁷. De levende realiteit is niet uniform, maar complex en divers, en zoals we allemaal wel eens ondervonden hebben, ook keihard en niet door een theoretische flessenhals te trekken. De botsing tussen abstracte theorie en harde realiteit, maakt dat de

11

6 William Nordhaus and Joseph Boyer. Requiem for Kyoto. The Energy Journal, 1999, Vol.23, N°2, 93-130; Gwyn Prins and Steve Rayner. Time to ditch Kyoto. Nature, 2007, Vol.445, 973-975.

7 Deze opmerking geldt ook voor de "mondiaal geharmoniseerde koolstofheffing" zoals verdedigd door Richard Cooper (Harvard) en William Nordhaus (Yale). Hoewel sommige beschrijvingen van de toepassing van het idee blijken van besef van de complexe diversiteit in de werkelijke wereld, verwijst de basisargumentatie ook naar de uniforme prijs die de marginale reductiekosten egaliseert.



ideaal voorgestelde instrumenten snel buiten spel staan. Dan maar het ideaal in de kast stoppen, een mouw aan passen, versnijden, uitzonderingen bedenken, dan uitzonderingen op de uitzonderingen, enzovoort, tot een ondoorzichtig kluwen van ad-hoc regelingen. Daartoe zijn al comitologie⁸ (achter) kamers ingesteld, waar de sterkste lobbies – in het bijzonder die van de gevestigde energieconcerns – de uitkomsten bepalen.

Die uitkomsten zijn navenant: weinig vooruitgang in de daling van de emissies, geen versnelde opstart van de noodzakelijke technologische en maatschappelijke innovaties, fraude, zwendelwinsten, en meer van dat fraais. Niet de abstracte neoklassieke economie, maar de meer in de realiteit staande publieke economie, doceert dat deze verschijnselen dodelijk zijn voor de sociale cohesie, van cruciaal belang voor de beheersing van sociale dilemma's – in casu het absolute dilemma van het mondiale klimaatbeleid.

- 4 Ondanks de lippendienst aan hulp, transfers, herverdeling, ... ten behoeve van de landen in ontwikkeling, zijn er geen doordachte en zelfwerkende mechanismen tot stand gebracht om de geldstromen te kwantificeren en te regelen. Iedere transfer is een afzonderlijk gebeuren, blijkt veel herverpakking van al bestaande of al beloofde, onuitgevoerde transfers, met een hoog gehalte aan paternalisme, ... Rond de vleespotten van Egypte zijn de dansen heftig en onvoorspelbaar. Maar klimaatverandering maakt heel wat landen in ontwikkeling mondig om het paternalisme vanuit Brussel en Washington niet langer te pikken.

Dit zijn vier straffe stellingen, onderbouwd met onderzoek en referenties, maar in 30 minuten niet een voor een te staven.

12 Ja, het moet en het kan beter.

8 "Comitologie" is eurobureaucratische newspeak, en een samentrekking van "comité" en "logos", zoals astrologie is ontstaan uit "astra" en "logos". Comitologie heeft nog andere dingen gemeen met astrologie: de uitkomsten zijn onnaspeurbaar en onvoorspelbaar. De wetenschap houdt het bij astronomie.



Dringend & drastisch anders

Sinds het begin van Hubert's loopbaan, zijn er drie mondiaal gehoorde oproepen geweest om de koers van de sociaal-economische, technologische en institutionele ontwikkelingen drastisch bij te sturen. In 1972 verscheen het rapport aan de Club van Rome "Grenzen aan de Groei"; in 1987 het Brundtland rapport "Onze gemeenschappelijke toekomst", en in 2006 de Stern Review: "Economische betekenis van klimaatverandering". Voortbouwend op IPCC en vele andere studies, stuurt Stern een niet mis te verstane boodschap de wereld in dat drastische verandering dringend nodig is.

Weinigen bestrijden deze oproep openlijk, maar nog minder mensen en partijen geven er effectief gevolg aan. Het is alom geweten:

- Veranderen is moeilijk.
- Drastisch veranderen is bijzonder moeilijk.
- Dringend & drastisch veranderen is nog moeilijker.
- Zelf dringend & drastisch veranderen is het moeilijkst.

"Dringend & drastisch" veranderen is het omgekeerde van "gewoon voortdoen" en ook van "lang-zaam-aan een klein beetje bijsturen". Het keert zwart in wit, boven in beneden, juist in fout, en vice versa.

In de geschiedenis zijn drastische omkeringen uitzonderlijke gebeurtenissen, maar ze zijn onvermijdbaar op scharniermomenten, zoals destijds de vervanging van de Romeinse Adelaar, speerpunt van een gewelddadige roofbouwsamenleving, door het Kruis waarop die adelaar in grote getale mensenslaven had vermoord als dieren.

13

"Gewoon voortdoen" moet vandaag zeer bewust van de optielijst worden geschrapt. En om in eigen boezem te kijken, ook het gewoon voortdoen van de Kyoto-Bali-Copenhagen COP/MOP-gangers, alsook van IPCC-auteurs, die de jaarlijkse conferenties op meestal leuke plekken als een verworven levensstijl hebben aangenomen.

Wie heeft voor zichzelf de denkoefening "drastisch & dringend anders" al eens gehouden?



Het is een bijzonder confronterend experiment, maar ... ik wil jullie niet op het verkeerde been zetten: de individuele opoffering of zelfkastijding is niet de weg die ik voorhou als alternatief voor de KBC-aanpak.

Integendeel: in mijn lezingen en publicaties herhaal ik de ideeën van verlichte politieke economen en filosofen, dat de oplossing er géén is van de “betere mens”, maar wel van nieuwe politieke, economische, en sociale verhoudingen.

Wie verandering bestudeert, herinnert zich ook Einstein’s bekende adagio: “een probleem kan niet worden opgelost met de methoden die het hebben doen ontstaan”. En aanvullend: de ontwerpers, bouwheren en managers van de onduurzame wereld zijn onbetrouwbare gidsen voor de toekomst die er drastisch anders moet uitzien. Die kristenen die het Romeinse rijk hebben omgevormd hebben een comfortabel plaatsje voor hun god (en voor zichzelf) in het Pantheon nooit aanvaard.

Natuurlijk blijven machthebbers de commando-posten bezetten om de nabije belangen te vrijwaren, en zullen ze die niet goedschiks ontruimen. Ook zijn die belangen niet verzoenbaar met de duurzame ontwikkeling die de wereld snel nodig heeft.

Maar vergeet nooit dat belangen voorgaan op goede bedoelingen en op beleden intenties, en een robuust klimaatbeleid moet dit continu beseffen en bewaken.

Het woord is gevallen: duurzame ontwikkeling. Het meest verkrachte begrip van de laatste 20 jaar. Maar in zijn volle, oorspronkelijke betekenis van het Brundtlandrapport⁹, nog altijd visionair en revolutionair. Punt is dat we de feiten onder ogen moeten zien en durven bekennen dat we de laatste 20 jaar niet het pad van de duurzame ontwikkeling hebben genomen.

De anatomie van de verandering vraagt antwoorden op de belangrijke vragen:

- **WAAROM** veranderen, in de dubbele betekenis van Noodzaak/Dwang en van Doelgerichtheid; in het klimaatbeleid is de dwangreden – het vermijden van catastrofale klimaatverandering – meer uitgewerkt en benadrukt dan het positieve toekomstbeeld: welke nieuwe wereld willen we bouwen?
- Dan de cruciale punten: **WIE** moet **WAT** veranderen?
- **HOE** veranderen is enigszins ondergeschikt, maar is van groot belang voor de haalbaarheid.

⁹ WCED – World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations. Oxford University Press, 1987 [in het bijzonder hoofdstuk 2 is verhelderend voor de begripsomschrijving, en hoofdstuk 7 over Energie is nog steeds van actuele waarde].

Klimaatbeleid doordacht voorbereiden

Geachte aanwezigen,

Na de kritiek op de KBC-aanpak, hebben we ingestemd met de oproepen tot “dringend & drastisch anders”. We willen nu weten wat en hoe anders. Maar voor het onderbouwen van de alternatieve aanpak, is nog enig voorbereidend werk¹⁰ nodig, en dit aangaande drie onderwerpen:

- 1 De **probleemstelling** van klimaatverandering moeten we operationeel helder stellen: de dragende elementen blootleggen om beleid stevig aan vast te knopen.
- 2 Op voorhand **principes** afspreken is erg behulpzaam voor het kaderen en uitwerken van internationaal klimaatbeleid.
- 3 **Criteria** voor evaluatie van de verwachte en de geobserveerde prestaties van respectievelijk voorgesteld en uitgevoerd klimaatbeleid zijn bakens om doordacht te werk te gaan.

Vijf eigenschappen duiden de beleidsessentie van het klimaatprobleem:

- 1 De atmosfeer is uniek, maakt onze planeet uniek in het universum, en leefbaar voor planten, dieren en mensen. *Om de atmosfeer te redden, moet al het overige wijken.*
- 2 De atmosfeer en het klimaat zijn het ultieme gemeenschapsgoed. Vrijbuitergedrag dat dit goed degradeert en in gevaar brengt, is ontoelaatbaar en moet geheel onmogelijk worden gemaakt. Dit vereist “wederzijds overeengekomen wederzijdse dwang”¹¹. Voor het stoppen van vrijbuiters schieten vrijwilligheid en goede wil hopeloos te kort, maar ze zijn nuttig voor het overeenkomen van de wederzijdse dwang, en zijn bovendien te zeldzaam en te fugatief om ze aan iets anders te besteden.
- 3 Wie doorgraaft naar de uiteindelijke wortels van de klimaatverandering, komt uit bij het mateloze, ondoordachte gebruik van fossiele

15

10 Aviel Verbruggen. Preparing Robust Climate Policy Architectures, 2009 (under review).

11 Garrett Hardin. The tragedy of the commons. Science, 1968, Vol.162, 1243-48.



brandstoffen en atoomenergie in de industriële en industrialiserende landen. Vanaf de industriële revoluties, maar vooral sinds de jaren 1950, heeft dit gebruik onze omgang met het milieu en de natuur onwezenlijk gewijzigd. Ook de gratis omgevingsenergie, de verkwikkende inzet van de eigen lichaamsenergie, en het oogsten van hernieuwbare energie werden vermoord in de vloedgolf van olie & gas (Figuur 1).

- 4 De volledige energie-ombouw is de onmiddellijke taak van de hoogst ontwikkelde landen. Enerzijds zijn zij hoofdverantwoordelijken voor de klimaatverandering. Anderzijds, beschikken ze over de technologische, financiële en organisatorische middelen en overschotten om de ombouw met succes door te voeren.

Zoals bij de onduurzame technieken en praktijken uit het verleden en heden, zullen de landen in ontwikkeling het voorbeeld van de rijke landen nabootsen. De bewering dat onze inspanning een druppel op de hete plaat zou zijn als we de groei van China, India en andere landen zien, is een vals voorwendsel.

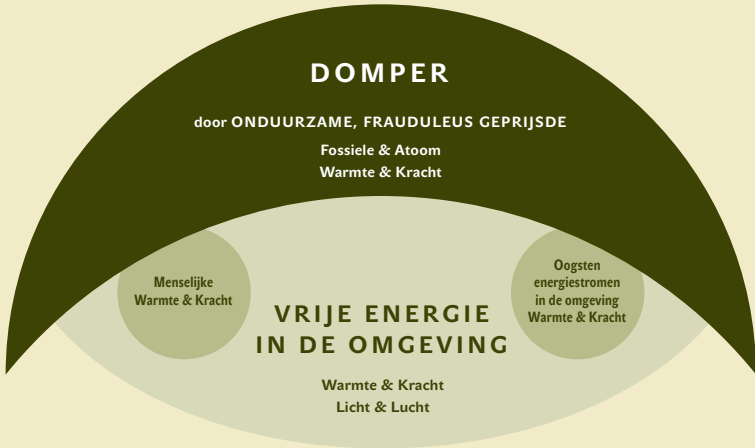
- 5 Het onduurzaam energiegebruik moet snel omlaag en dalen tot praktisch nul, door het ontketenen van de efficiëntie revolutie en door de overgang naar duurzame hernieuwbare energie. De ombouw naar duurzame energie beïnvloedt alle technieken, gewoonten, levensstijlen, ... maatschappelijke verhoudingen.

Beschaving en energiegebruik zijn intiem verweven. De focus op het energiegebruik is geen reductie van de transitie-opdracht, maar betekent het identificeren en smeden van de speerpunt die nodig is om door de muur te breken van inertie en gevestigde belangen (figuur 2).

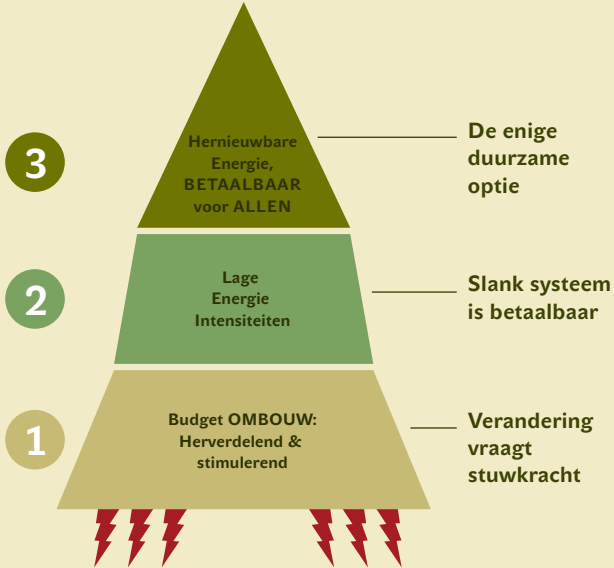
Energiegebruik is afhankelijk van triljoenen beslissingen door miljarden mensen genomen. Die beslissingen ombuigen, en blijvend in de juiste richting sturen, vereist een dwangstelsel dat op elk moment, op elke plek, voor elke toepassing de aangepaste druk levert. Soortgelijke fijnmazige drukregeling is enkel uitvoerbaar via **gedecentraliseerde** stelsels van prijzen en heffingen. U hebt goed gehoord: gedecentraliseerde druk aangepast aan de omstandigheden, niet de botte bijl of vlakke zeis van een mondiaal uniforme aanpak (zoals verkondigd door de fantomen emissiehandel en mondiale – of zelfs maar Europese – koolstoftaks).



FIGUUR 1 – ENERGIE: GOEDKOOP OF DUUR?



FIGUUR 2 – BREEK DE DOMPER MET 3-TRAPS RAKETTEN



Klimaatbeleid krijgt gestager vorm als we een aantal principes overeenkomen, om beleidsontwerpen te kaderen en voorstellen te toetsen. Principes stellen randvoorwaarden, maar die kan je ook sturen als kansen. Uit de literatuur leid ik vijf vooraanstaande principes af:

- 1 Universaliteit:** bekijk klimaatproblemen niet vanuit enkele hoofdsteden zoals Brussel, Washington, Beijing, ... maar vanuit het bolperspectief dat de planeet omsluit.
- 2 Realisme:** dit is een tweesnijdend zwaard. Enerzijds ordenen belangen, eigen-belangen de wereld zoals de zwaartekracht de aarde op orde houdt – wie die krachten negeert, maakt er een knoeiboel van. Ook moet de bocht van verandering tegen de hoogst mogelijke snelheid worden genomen, maar is het aangewezen accidenten te mijden die het buigingsritme stokken. Anderzijds verwijst realisme naar de schrikwekkende dreigingen van zich aankondigende klimaatcatastrofes¹²; wie dit niet ernstig neemt en hoopt op uitstel en afstel, is als een struisvogel met de kop in het zand. Ook moeten we realistisch zijn ten aanzien van de sturingskracht van overheden. Het is naïef te geloven dat overheden slimmer zouden zijn dan georganiseerde economische agenten die hun eigenbelangen nastreven. En artificiële “*multi-billion markets*” draaien niet op edele intenties en goedmenende lieden.
- 3 Diversiteit** (over dit belangrijke principe houd ik nu afzonderlijke lezingen). De wereld, de cultuur, de preferenties, de capaciteiten, enzovoort, zijn onvoorstelbaar divers. Hou daar rekening mee bij het uittekenen van beleid en bij de keuze van instrumenten. De hooggeprezen economische instrumenten zoals mondiale emissiehandel of mondiale koolstoftaks willen de emissies van broeikasgassen met een uniforme zeis hakken. Maar dit is een theoretische illusie, want de complexe diversiteit vereist een breed gamma van snij en snoei instrumenten. We moeten ons plooiën naar de realiteit, maar hoe doen we dat? Comitologie is de negatieve staart-aanpak die de problemen vermenig-

12 Tom Athanasiou en Paul Baer. Greenhouse Development Rights: An approach to the global climate regime that takes climate protection seriously while also preserving the right to human development. EcoEquity and Christian Aid, 2006.



vuldigt. Diversiteit moeten we positief en transparant benaderen door ze bij de horens te vatten.

4 Soevereiniteit van staten is het cruciale principe van omgang tussen landen op VN niveau. Ook binnen landen streven regio's, organisaties en mensen naar een hoge mate van soevereiniteit. Soevereine partijen stemmen in met voorstellen als ze rekening houden met hun (diverse) belangen. Soevereiniteit negatief benaderen verzandt in patstellingen; soevereiniteit positief benaderen schept creatieve dynamiek.

5 Transparantie is nodig voor instemming en engagement van soevereine partijen. Dus geen onduidelijke en onbegrijpelijke concepten en instrumenten, comitologie arrangementen, etcetera. Internationaal beleid bouwt op klare, onafhankelijk geverifieerde, jaarlijkse meetstanden, en op instrumenten die doorzichtig werken waarvan de effecten voorspelbaar zijn, en die inzetbaar zijn in alle landen.

Naast probleemstelling en principes, zijn expliciet omschreven criteria nodig voor het ontwerpen en evalueren van internationaal klimaatbeleid. Drie hoofdcriteria zijn legio: doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie), en rechtvaardigheid (in het engels "*equity*" of "*fairness*" genoemd).

Sommige auteurs voegen hier bijkomende criteria aan toe, maar een betere aanpak is de gelaagde, meervoudige inhoud van de drie hoofdcriteria te expliciteren.

De KBC-aanpak legt het hoofdaccent op het doelmatigheids criterium, en daartoe zijn de flexibele instrumenten (emissiehandel en offsets via JI en CDM) in het leven geroepen. Ondermeer Tom Tietenberg¹³ geeft aan dat emissiehandel niet los staat van belangrijke keuzen en gevolgen inzake verdeling. In het bijzonder de toewijzing van de vergunningen of zogenaamde emissierechten, gratis of via veilingen, is een vorm van privatisering van het ultieme gemeenschapsgoed atmosphere in handen van kapitaalkrachtige spelers.

19

De zwendelwinsten die vooral elektriciteits-monopolies maar ook andere industriesectoren en speculanten in de Europese emissiehandel boeken, weerspiegelen misdadige vrijbuitery die niet toe te dekken is door duizenden

13 Tom Tietenberg. Emissions Trading. Principles and Practice. Resources for the Future. Washington D.C., 2006, 231p.



glanzende folders en advertenties waarin diezelfde organisaties en individuen de duurzame ontwikkeling belijden.

Bij verschillende gelegenheden hebben de armere landen van de wereld in Kopenhagen laten horen dat rechtvaardigheid een essentieel onderdeel en voorwaarde is voor een mondiaal klimaatakkoord.¹⁴

De plaats ontbreekt om de inhoud die ik toeken aan de drie hoofdcriteria hier omstandig uiteen te zetten. Opdat artikel 3.1 van het klimaatverdrag¹⁵ een betekenisvolle uitvoering zou krijgen, zijn "equity" (rechtvaardigheid, herverdeling) veel ernstiger te nemen dan de wereld, in casu de rijke landen, tot dusver ooit hebben gedaan. Daarom toch een korte toelichting van de "equity" aspecten van belang voor het internationale klimaatbeleid.

- Type I en Type II discriminatie. Type I discriminatie betekent de ongelijke behandeling van gelijke situaties. Dit is gemakkelijk te observeren, en de grote meerderheid van mensen heeft er een spontane afkeer van. Type II discriminatie betekent de gelijke behandeling van ongelijke situaties. Deze vorm is veel ruimer verspreid dan type I vanwege de minder duidelijke herkenning en erkenning ervan. Dikwijls verantwoordt we en aanvaarden we type II discriminatie op gronden van gelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, die zouden gelden als "dezelfde regels van toepassing zijn op iedereen".
- Strikte toepassing van het principe "de vervuiler betaalt". Dit is nog steeds verre van een feit, zelfs in de lichte versie van alleen maar de reductiekosten. Vervuilers moeten in de ruimere interpretatie ook de schadekosten dekken die hun residuele vervuiling veroorzaakt. Een discussiepunt is het betalen voor de historische vervuiling, dat door NGOs¹⁶ en landen in ontwikkeling scherp wordt gesteld.

Hoewel dit goed oogt, ben ik voorstander om de historische aansprakelijkheid van de rijke landen in de algemene termen van de 1992-klimaatconventie te hanteren, en niet het spoor te openen om dit te gaan monetariseren. Dit standpunt

14 Een van de aanleidingen was het uitlekken van een Deens voorstel waarin verschillende emissiequota per inwoner voor rijke en arme landen werden vooropgezet. Hoewel de rechtvaardigheidsargumenten voor een volledig gelijke emissiehoeveelheid per persoon gemakkelijk weerlegbaar zijn, was het uitgangspunt van verschillende quota verbonden aan de ontwikkelingspositie van de landen, voldoende voor een hevige rel.

15 UNFCCC Artikel 3.1 luidt als volgt: "The parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capacities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof."

16 CAN International. Fair, Ambitious & Binding. Essentials for a successful climate deal, 2009.

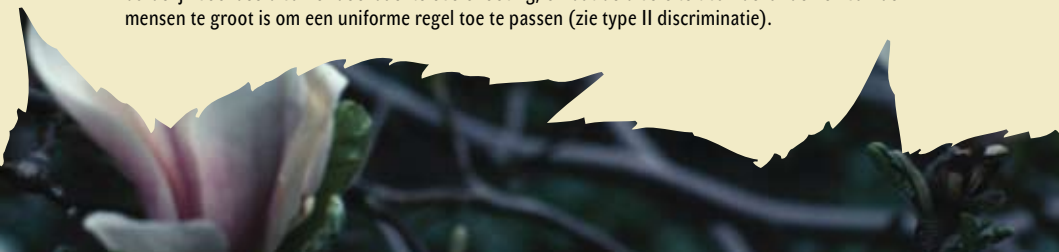
steunt op twee overwegingen. Ten eerste lijkt het onbegonnen werk de moneta-
risering voldoende accuraat uit te voeren (bijvoorbeeld de emissies van de VSA
om Europa van de nazi's te bevrijden, komt op rekening van de VSA, Europa,
Duitsland?). Ten tweede, het ondoordacht ingraven in het verleden begraaft de
blik op de toekomst en verstoort de teamgeest die nodig is om de grote uitdagin-
gen gezamenlijk aan te gaan.

- *“Contraction & Convergence”*¹⁷ van de emissies per inwoner voor alle
landen naar een range aan de zeer lage kant op lange termijn, blijft het
belangrijkste principe om klimaat rechtvaardigheid te bereiken.
- Vrijbuitelij volledig onmogelijk maken. Dit houdt het dichtmaken van
beleidslekken in, het onmogelijk maken van zwendelwinsten, het ver-
hinderen van onterechte gunstregimes, enz. Onbegrijpelijke regels en
instrumenten zijn een ideale dekmantel voor vrijbuiters om hun slag te
slaan, bijvoorbeeld in de achterkamers van de comitologie.
- Verdeling van lusten en lasten. Herhaaldelijk schrijft de (vooral econo-
mische) literatuur de inertie in het klimaatbeleid toe aan de situatie als
zou het op orde stellen van het obese energiegebruik inhouden dat de
huidige generaties offers brengen voor de toekomstige generaties. Dit
is een voorbeeld van omgekeerde ethiek. De huidige en voorgaande
generaties zijn de veroorzakers van de klimaatverandering, waardoor
ze schulden en plichten hebben om die verandering snel te keren. Dit is
een principe van legaliteit: wie de schade veroorzaakt, is aansprakelijk
en moet ze herstellen. Er kan geen sprake zijn van nog verdere rechten
op emissies.

Herverdeling, overdracht van rijkdom, technologie, kennis, capaciteiten, vormen
een belangrijk structureel onderdeel van een toekomstig succesrijk klimaatver-
drag. In plaats van vrijwillige en vrijblijvende aanhangsels, moeten herverdeling
en overdracht centrale en solide componenten van de constructie vormen.

21

¹⁷ Het Global Commons Institute (London) heeft dit voorstel in het begin van de jaren 90 gelanceerd.
Dikwijls werd er aan toegevoegd dat de emissies per inwoner voor ieder land identiek zou moeten
zijn, en zelfs voor alle inwoners van ieder land of met andere woorden van de planeet. Dit is een
duidelijk voorbeeld van ondoordachte overshooting, omdat de diversiteit van de landen en van de
mensen te groot is om een uniforme regel toe te passen (zie type II discriminatie).





© DRJ

Blauwdruk van een werkbaar klimaatakkoord¹⁸

Geachte aanwezigen,

Hoog tijd om mee te delen hoe een werkbaar internationaal klimaatakkoord er kan uitzien. Dit ontwerp vertrekt van de essentiële kenmerken van klimaatverandering, en houdt rekening met de cruciale principes en met de criteria zoals toegelicht.

De trage voortgang van het klimaatbeleid sinds 1992 (klimaatverdrag) en na 1997 (Kyoto protocol), gekoppeld aan bevindingen en voorstellen uit de wetenschap en uit het maatschappelijk veld, sporen aan tot nadenken over ontwerpen die de KBC-aanpak fundamenteel verbeteren.

De hoofdlijnen van een werkbare aanpak zijn:

1 Concentreer de aandacht op de juiste variabelen.

Ieder deelnemend land engageert zich tot vooruitgang jaar na jaar op drie indicatoren¹⁹:

- 1) stijgend gebruik van hernieuwbare energie;
- 2) lagere intensiteit qua gebruik van onduurzame energie, fossiele brandstoffen en atoomenergie;
- 3) progressieve **ombouw** van budgetten/taksen om duurzame praktijken te stimuleren, afschaffen van subsidies voor onduurzaam praktijken, echt takseren van gebruik van fossiele brandstoffen en atoomenergie, steun aan energie-efficiëntie en duurzame energie.

2 Maak een onderscheid tussen geregistreerde, internationaal gekende emissiebronnen en de ontelbare lokale bronnen

23

Vanaf een bepaalde schaal zijn hoogovens, petroleumraffinaderijen, cementovens, stoomketels, gasturbines, dieselmotoren, internationaal ge-

18 Aviel Verbruggen (2009). Beyond Kyoto, plan B. A climate policy master plan based on transparent metrics. *Ecological Economics* 68, 2930-2937.

19 Twee van de drie indicatoren staan op de lijst van indicatoren voor duurzame ontwikkeling opgesteld door UNDESA (United Nations Department of Economics and Social Affairs). De indicator om budgetombouw te meten kan door IMF in samenwerking met UNFCCC nader worden omschreven.



registreerd en gekend. Ze kunnen per activiteitensector worden gevolgd en gereguleerd, eventueel met behulp van mondiale sectoriële emissiehandel systemen die prijsgestuurd worden.

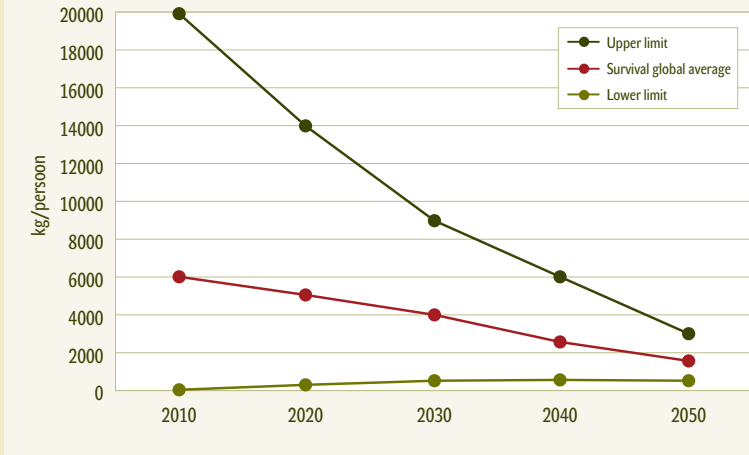
Kleine bronnen worden aangepakt via nationale budget/taks ombouw. Deze ombouw is een opdracht voor ieder land afzonderlijk; op die wijze kunnen ze voortgebouwen op reeds functionerende belastingstelsels en kan ieder land de eigen diversiteit in preferenties en in productiemogelijkheden respecteren.²⁰

3 Onmiddellijke stappen afspreken binnen een lange termijn kader.

Doelrichtingen vervangen doelstellingen (de *targets of quota*) en lage-emissie praktijken overwegen op losse projecten. Het kader bezit de vorm van een trechter waarbinnen alle landen bewegen om de emissies per inwoner naar erg lage cijfers te brengen over de periode 2010-2050 (Figuur 3). Die reducties zijn nodig voor de realisatie van doelen betreffende mondiaal maximaal toelaatbare temperatuurstijging (zoals + 2°C). Het is geen pleidooi voor een mondiaal identieke emissiehoeveelheid per persoon, want dit absoluut egalitarisme is onrechtvaardig (een voorbeeld van type II discriminatie), en ook niet effectief of efficiënt.

20 Omdat budgetten/taksen ombouw het centrale instrument is om lagere intensiteiten van onduurzaam energiegebruik en meer hernieuwbare energie te bewerkstelligen, wordt de rol van emissiehandel en van CDM herbekeken. Voor meer detail zie Aviel Verbruggen. Beyond Kyoto, plan B: A climate policy master plan based on transparent metrics. *Ecological Economics* 68 (2009) 2930-2937. Emissiehandel is zinvol voor mondiaal geregistreerde emissiebronnen en per mondiale sector afzonderlijk, zoals internationale scheepvaart, luchtvaart, cement, ijzer en staal, e.d. Gemengde emissiehandelssystemen van beperkte geografische reikwijdte (zoals het EU ETS) zijn structureel lekkend en onstabiel, en waardeloos (eerder pervers) voor het klimaatbeleid. Ook moeten de regelmatige veilingen per sector volledig zijn en prijsgestuurd worden omdat quota per sector bepalen enkel onnauwkeurig kan gebeuren.

FIGUUR 3 – LANGETERMIJN DOELEN: EMISSIES/PERSOON KRIMPEN & CONVERGEREN
Gemeenschappelijke maar verschillende verantwoordelijkheid



4 Maak een akkoord met de G8+BASIC of G20, met een uitnodiging tot alle landen om toe te treden.

Om het afsluiten van een klimaatverdrag te bespoedigen kunnen de belangrijkste emissielanden eerst overeenkomen, en de andere landen hierbij aansluiten. Omdat voor armere landen aansluiten een bron van financiële transfers betekent, zal de belangstelling naar verwachting levendig zijn en is eensgezindheid snel mogelijk.

Alle landen worden evenwaardig behandeld, wat verschilt van – ja, tegengesteld is aan – een uniforme behandeling. Ieder deelnemend land moet mee trekken aan dezelfde koord in dezelfde richting. De jaarlijks gevraagde inspanningen verschillen per land, afhankelijk van de reeds gemaakte vooruitgang en van de capaciteiten van het land. Vooruitgang wordt beloond, via een mechanisme in het akkoord afgesproken. Het mechanisme is gelijkaardig voor rijke en arme landen, maar de rijke landen zijn donors en de arme landen begunstigen van het klimaatfonds dat de stromen verkast. Het mechanisme is robuust voor de welvaartsgroei van landen, van arm naar rijk.

25

Het KBC zero-som spel maakt plaats voor ploegspel (in het engels schrijf



ik: "common resolve emulation"). Ploegspel betekent een engagement van alle partijen voor een gemeenschappelijke opdracht, in teamverband. Daarbij ontstaat een wederzijdse dienstbaarheid vooral in het delen van kennis en ervaring, met de garantie dat iedere partij haar rechtmatig deel van de taaklast opneemt en effectief uitvoert. Er heerst een gezonde wedijver om steeds beter te presteren. Een klimaatakkoord moet dit ploegspel kaderen en stimuleren.

5 Vooruitgang is jaarlijks bekend

De prestaties per land zijn jaarlijks meetbaar op basis van vandaag beschikbare gegevens. Elk land krijgt jaarlijks een voortgangsrapport, om bij te sturen waar nodig, en om de transfers te regelen van rijke naar arme landen via een klimaatfonds onder toezicht van de VN. Ieder jaar is er een COP/MOP om de voortgang en vooruitzichten, en de stappen vooruit te bekijken.

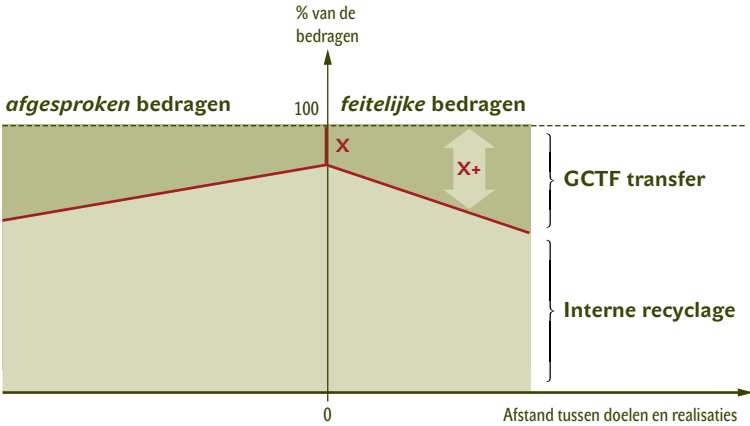
6 Transfers van rijk naar arm hangen af van prestaties van beide kanten

Sluitsteen van het akkoord zijn *systematische transfers* van rijke naar arme landen via een klimaatfonds onder VN-toezicht. De bedragen die rijke landen storten en de bedragen die arme landen ontvangen hangen af van enerzijds hun rijkdom (Bruto Binnenlands Product/inwoner), anderzijds hun prestaties op de drie indicatoren, jaarlijks gemeten. (Figuren 4 en 5). Vrijbuitelij is nagenoeg uitgesloten. De middelen die rijke landen overdragen zijn nieuw en gedoseerd naargelang hun prestaties. Arme landen ontvangen middelen in verhouding tot hun prestaties en dus hun capaciteit om deze te besteden aan de bestrijding van de klimaatverandering. Dit ene klimaatfonds sluit in geen geval andere multilaterale of bilaterale samenwerking uit, bijvoorbeeld voor het behoud van bossen, voor aanpassingen om klimaatverandering het hoofd te bieden, en andere.

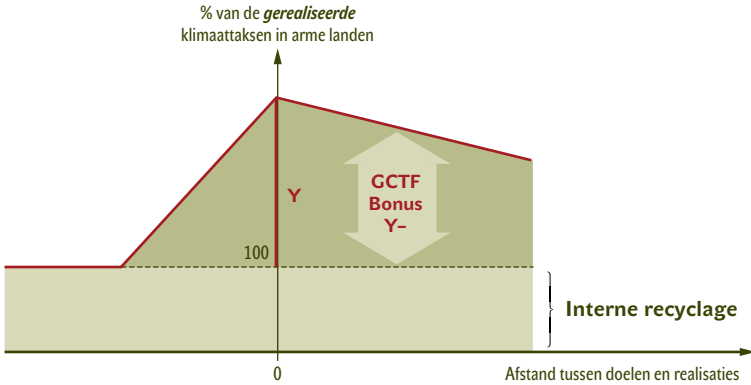
Het ontwerp is een akkoord op hoofdlijnen. Dit is wat redelijkerwijze op VN niveau mogelijk en wenselijk is. De complexiteit en diversiteit van energietransities en de stuwende budgetombouw noodzaken decentrale oplossingen.



FIGUUR 4 – RIJKE LANDEN VULLEN HET KLIMAATFONDS
 (X is functie van BBP/inwoner)



FIGUUR 5 – ARME LANDEN ONTVANGEN TREKKINGSRECHTEN
 (Y is functie van BBP/inwoner)





©
DRJ

Besluit

Voor aanhangers van de KBC-aanpak is de afloop van Kopenhagen een opdoffer. Opdooffers zijn pijnlijk, maar heilzaam voor bezinning, om diepgaand te bevragen waar we mee bezig zijn, en hoe.

Sinds Kyoto zijn twaalf kostbare jaren voor het klimaat verspild. Zoals Prins en Rayner in Nature aanbevelen "*stop throwing good money after bad*"²¹ of anders gezegd "stop het opblazen van lekke ballonnen".

Mijn voorstel is een samenhangend geheel van pragmatische, functionele afspraken waarmee alle landen in een ploeggeest kunnen samenwerken. Een stevig maar licht mondiaal akkoord is nodig voor het bedwingen van centrifugale tendenzen²² die spontaan opduiken in de implosie van te hoog gespannen verwachtingen.

Met beschikbare bouwstenen en met visies die nu aan belang winnen²³ is een eenvoudige en doorzichtige, werkbare en rechtvaardige, constructie mogelijk.

Als de voorgeschotelde kost niet te zwelgen valt, moeten we de keuken opruimen en van kok veranderen. En met deze laatste zin denkt Hubert ook nog eens aan onze gemiste afspraak uit het verleden.

Bedankt voor uw aandachtig luisteren, en ik deel graag mijn inzichten met wie ook op zoek is naar een uitweg uit de impasse waarin het Kyoto protocol ons heeft geleid.

Aviel Verbruggen,

Brussel, 9 februari 2010

21 Gwyn Prince and Steve Rayner. Time to ditch Kyoto. Nature, 2007, Vol.445, 973-975.

22 Het Sarkozy idee (januari 2010) om invoerheffingen toe te passen op producten uit landen die de Europese klimaatlijn onvoldoende genegen zijn, is hiervan een voorbeeld.

23 In een EU Climate Action slide is er bijvoorbeeld sprake van: "*Right ambition levels; nationally appropriate action; low-carbon development strategies by country; improved measurement, reporting and verification; regular review of implementation and adequacy of strategies*". Deze mooie intenties passen naadloos in onze voorgestelde aanpak van jaarlijkse vooruitgang en rapportering, maar het is nodig om over deze aanpak een internationaal akkoord te onderhandelen en ondertekenen. Een stevig maar licht akkoord: alleen op internationaal vlak regelen wat op geen lager vlak oplosbaar is, en de op maat gesneden oplossingen door de lidstaten niet overhoop halen met instrumenten die uitgaan van iedereen over dezelfde kam te scheren.



NOTITIES

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.





Kliniekstraat 25, 4de verdieping, 1070 Brussel
tel. 02 558 01 30 – fax 02 558 01 31
info@minaraad.be ♦ www.minaraad.be

