

CO₂ als nieuwe munteenheid van schaarste en transitie

Het veranderingsproces naar een lage koolstof-economie is aanmerkelijk ingewikkelder dan eerst werd gedacht. Het vervangen van koolstofhoudende brandstoffen, zoals kolen, gas en olie, kan namelijk schaarste in allerlei andere natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, zoals water en voedsel, veroorzaken. Daarbij kunnen vooral arme landen zwaar worden getroffen. Met de belangrijke vergadering over het klimaat in Kopenhagen voor de deur is het nodig de kennis over positieve en negatieve interferenties van transitiebeleid beter in kaart te brengen, zodat een eventueel nieuw klimaatakkoord niet zal leiden tot allerlei nieuwe narigheid.

In de aanloop naar de wereldomvattende financiële en economische crisis in het najaar van 2008 was er nog sprake van sneller oplopende prijzen van grondstoffen en mineralen. De snel groeiende vraag naar deze goederen in opkomende landen als China, India, Brazilië, Rusland en in het Midden-Oosten, naast de groei in de OESO-landen in de periode 2003-2008, ging namelijk niet gepaard met eenzelfde groei van het aanbod. De inflexibiliteit van het aanbod ontstond door een complex van oorzaken van technische, economische en politieke aard. In de financiële markten werden beleggers naar de grondstoffenmarkten gezogen, omdat daar meer rendement viel te behalen dan in andere sectoren van de economie. Tegelijkertijd gedroegen overheden in grondstoffenproducerende landen zich als assertieve eigenaren, die de toegang voor internationaal kapitaal beperkten. Zo werd de stijging van de voedselprijzen in 2008 deels veroorzaakt door het onttrekken van aanbod van voedselproducten vanwege de door de overheid gestimuleerde productie van biobrandstoffen. Het stimuleren van het gebruik van biobrandstoffen was bedoeld als klimaatmaatregel die tegelijkertijd de afhankelijkheid van geïmporteerde ruwe olie kon verminderen. De voedselcrisis van 2008 liet duidelijk zien hoe klimaatmaatregelen ongewenste bijeffecten kunnen hebben. De internationale betrekkingen zullen de komende jaren door deze problematiek beheerst worden en de regels van het internationale economische en politieke spel kunnen in dat kader veranderen.¹

Transitie 1.0

In de aanloop naar Kopenhagen is al duidelijk dat de keuze voor bepaalde doelstellingen om de uitstoot van

koolstofdioxide te verminderen, alléén niet genoeg is. Deze reductiedoelstellingen voor de zogenaamde Annex-I-landen waren het belangrijkste wapenfeit van de Kyoto-onderhandelingen. De historische bijdrage van deze groep, voornamelijk industriële landen zoals de OESO-landen en landen van het voormalig Oostblok, aan de uitstoot van broeikasgassen betekende een grotere politieke verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen. Alle vooruitblikken lieten echter ook toen al zien dat de opkomende landen een groeiend deel van de toekomstige uitstoot vertegenwoordigden – een reden voor de Verenigde Staten het Kyoto-verdrag niet te ratificeren.

De deelname aan de uitstootbeperkende maatregelen van opkomende landen werd daarmee een belangrijke politieke opgave voor de ontwerpers van een nieuw verdrag over het klimaat, zoals dat nu ter tafel ligt. Deze landen willen zich echter niet te snel vastleggen op maatregelen die de economische groei aan banden kunnen leggen, zolang er geen goede alternatieven zijn om eenzelfde groeipotentie op koolstofarme wijze te bereiken. Zij verwerpen zich verder door te stellen dat de uitstoot per hoofd van de bevolking nog zeer laag is, hoewel de absolute vervuiling wel aanzienlijk is geworden en stijgt. In 2007 passeerde China de Verenigde Staten al in absolute omvang van de CO₂-uitstoot. De vergroting van dit volume zal zich voorlopig nog voortzetten, ondanks de inspanningen van Beijing de energie-intensiteit van de groei te verminderen.²

Reductiedoelstellingen zijn nog steeds een belangrijk onderwerp van gesprek, omdat het toekomstige speelveld daar mede door wordt bepaald. Zo is de EU voorstander van nieuwe harde CO₂-emissiereductiedoelstellingen voor 2020, is China vóór vermindering van de energie-intensiteit van de economische groei, terwijl de Amerikanen vooral inzetten op lange-termijndoelstellingen en technologie. De uiteenlopende invalshoeken komen overeen met de nationale belangen en de inschatting van de mogelijkheden binnen de eigen politieke en economische randvoorwaarden te voldoen aan een mondiaal klimaatbeleid. Discussies over meten en rapportering en over wat wel en wat niet geaccepteerde methoden van uitstootvermindering zijn, lijken erg technisch, maar de uitkomsten daarvan geven mede vorm aan de nieuwe politieke en economische randvoorwaarden van energieverbruik en concurrentiekracht.

CO₂-reductie of uitstootvermindering is in die zin een soort van *nieuwe munteenheid*, waarin landen met elkaar afrekenen. Net als bij onderhandelingen over wisselkoersen worden hier de kosten en baten van toekomstige groei en welvaart onderling verdeeld. Steeds duidelijker komt ook uit de pre-Kopenhagen-onderhandelingen, zoals in de Algemene Vergadering van de VN en de G-20 in Pittsburg, naar voren dat de zogenaamde groene economie ook de concurrerende economie van morgen is en dat landen het klimaatbeleid ook gebruiken om de economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld opnieuw vorm te geven.

China Inc.

China is zich in het zicht van de financiële en economische crisis ook bewust geworden van de scheve verdeling van grondstoffen in de wereld en de concurrentiestrijd om beslag te leggen op deze belangrijke producten ter voeding van de exportmachine. Het Chinese groeimodel leunt steeds meer op geïmporteerde energie en grondstoffen om de exportproducten vervolgens af te zetten op de internationale markt. De grote betalingsbalansoverschotten en monetaire reserves onderstrepen het succes van het model tot nu toe. In het post-crisistijdperk zal dit patroon echter bijgesteld moeten worden. Een aanzienlijk gedeelte van de consumptie van Chinese exportproducten was gebaseerd op schuldgefinancierde groei, zoals in de Verenigde Staten en Europa. Een deel van deze groei zal niet terugkeren, als gevolg van schuldsanering bij particulieren en de overheid in die regio's.

Hoewel de groei van opkomende landen de eerstvolgende jaren hoger zal liggen dan in de OESO-landen, is het maar de vraag of deze nieuwe consumenten het estafettestokje kunnen overnemen. De economische perspectieven voor de Chinese export zijn veranderd en de groei zal nu veel meer gebaseerd moeten worden op de binnenlandse vraag. Ook voor een dergelijke groei heeft China echter geïmporteerde energie en grondstoffen nodig. Het financieren van deze importen met exporten zal lastiger worden, tenzij Chinese bedrijven verticaal kunnen integreren in de energie- en grondstoffensector en kunnen profiteren van internationale winsten.

Bovendien zal China de exportsector willen omschakelen naar vervaardiging van producten met meer

toegevoegde waarde en zal het daarom in plaats van concurreren op prijs gaan concurreren op kwaliteit. Het gaat hier om een omschakeling die alle ontwikkelde economieën eerder ook hebben gemaakt. Om het nieuwe model van de groei vorm te geven, spannen men zich in om overal ter wereld in de grondstoffen- en energiesector te investeren. China laat daarmee ook zien dat het weinig vertrouwen heeft in het waarborgen van strategische importen via internationale handel; het geeft daarom de voorkeur aan verwerving van bronnen van invoer in eigendom van Chinese staatsbedrijven.

Eenzelfde vrees manifesteert zich steeds vaker op het gebied van voedsel en enkele essentiële mineralen. De Chinese belangstelling voor overname van bedrijven in de mijnbouwsector, zoals Rio Tinto, wekt daarom steeds meer wantrouwen op bij andere OESO-landen. Ook de belangstelling voor de bezittingen van internationale oliemaatschappijen in de oliesector in Nigeria, waar opnieuw geboden moet worden op licenties, doet de alarmbellen harder rinkelen. De recente beperking van de productie in China van zeldzame aarden,³ belangrijk voor de vervaardiging van vele hoog-technologische producten en producten van belang in de klimaatstrategie van veel OESO-landen, zoals hybride auto's en windmolens, is hiervan ook een goed voorbeeld.⁴ China vertegenwoordigt 90% van de wereldproductie in deze zeldzame aarden. Dat leidt steeds vaker tot strategische reacties door andere staten.

Het internationale karakter van energie, minerale grondstoffen en voedsel-waardeketens, alsmede het belang van deze sectoren voor de soevereiniteit en stabiliteit van de staat, gezien hun rol in de basisbehoeften, maakt staatsbemoeienis in deze sectoren onvermijdelijk. In producerende landen is de afgelopen jaren, wellicht mede als reactie op de globaliseringsgolf van de jaren negentig, het grondstoffennationalisme toegenomen. Het ging er daarbij enerzijds om de inkomsten uit deze sectoren voor de *overheid* veilig te stellen en anderzijds de zeggenschap over exploitatie van deze rijkdom in *nationale* handen te houden. De voedselcrisis van 2008 liet zien dat exporterende landen snel quota instelden om de binnenlandse consumptie te waarborgen. Inmiddels zijn enkele Aziatische landen uit hoofde van zekerheid van voedselvoorziening overgegaan tot het huren van over-

zeese landbouwgronden in bijvoorbeeld Afrika, een nieuwe vorm van landjepik.

In een wereld waar internationale samenwerking centraal staat en er voldoende gedeelde visie is op de uitdagingen van de toekomst, hoeft staatsbemoeienis weinig problemen op te leveren. In een minder eendrachtig model van internationale betrekkingen kan dit echter een extra bron van geschillen vormen, als economisch gedrag van ondernemingen politiek wordt beoordeeld en/of wordt gebruikt om *strategische voordelen* te behalen ten koste van andere staten. Deze voordelen kunnen bestaan uit een bepaalde inrichting van de waardeketens (van energie, mineralen en grondstoffen) of uit het oormerken van handelsstromen voor de eigen markt. De eigen staat kan dan medeveroorzaker worden van de schaarste van andere staten.

Transitie 2.0

Er is een nieuwe dynamiek ontstaan in de schaarste- en transitiediscussie tussen landen. Deze 'transitie 2.0' staat vooral in het teken van beperking van de importafhankelijkheid, van het behalen van strategische voordelen uit het veranderingsproces en van groene concurrentie. China wil de kosten van transitie deels bij de OESO-landen neerleggen en tegelijkertijd deelgenoot worden van de nieuwe groene groei. Door strategische acquisities in de grondstoffen- en energiesector krijgt het ook toegang tot technologie om de eigen groei minder energie-intensief te maken. De *World Energy Outlook 2008* van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) benadrukt dat de transitie naar een duurzamer energievoorziening in de wereld een lange weg is. De rol van fossiele brandstoffen in de energiemix zal nog lang overheersen. Dit komt vooral door de groeiende vraag van ontwikkelingslanden. Besparing wordt een belangrijk instrument om de vraag te beheersen. Aan de aanbodkant zal meer energie, kapitaal en kennis nodig zijn om de moeilijker te winnen voorraden te exploiteren. Ook water zal een steeds belangrijker rol spelen in de energie-, mineralen- en landbouwsector om aan de groeiende vraag te voldoen.

De concurrentie tussen voedsel- en energieproductie heeft laten zien dat er een grote mate van interferentie tussen uiteenlopende schaarsten bestaat. Het samenvallen van de energie-, voedsel- en klimaatproblemen in 2008 heeft de samenhang van deze problemen nadrukkelijk naar voren gebracht. De wijze waarop deze beheerd of beheerst worden, is allesbepalend voor de toekomst.

Het land dat, of de groep landen die, succesvol met de nieuwe generatie beperkingen weet om te gaan, zal geopolitiek en economisch succesvol zijn in de post-Kopenhagen-*setting*, of er nu een verdrag komt of niet.

Het speelveld kan, zo zinspeelde de president Sarkozy al, ook met handelspolitieke maatregelen beïnvloed worden. Transitie 2.0 gaat dus vooral over de relatieve plaatsbepaling van landen in het geopolitieke en economische spel van de toekomst, waarbij de huidige onderhandelingen slechts een tussenstation zijn in de herinrichting van het internationale speelveld. Voor arme ontwikkelingslanden is het opletten geblazen dat ze niet weer op achterstand worden gezet, omdat ze het aan mogelijkheden ontbreekt het 'spel van de nieuwe munteenheden' te spelen. Naarmate de machtsstrijd heftiger wordt, zullen hun belangen meer in het gedrang kunnen komen, terwijl de kosten van klimaatverandering vooral bij hen terecht dreigen te komen.

Conclusie

De huidige klimaatonderhandelingen zijn een belangrijk onderdeel geworden van de herinrichting van de internationale betrekkingen. De combinatie van de financiële en economische crisis, de rol van opkomende landen en de toenemende schaarste-interacties hebben de Kopenhagen-onderhandelingen een nieuwe dynamiek gegeven. De overgang van transitie 1.0 naar transitie 2.0 vergt een snelle doorschakeling van landen. Het is te hopen dat de EU heeft opgelet. De euforie bij de lancering van het 20-20-20-beleid als opmaat naar Kopenhagen is al aardig weggeëbd. De last van de financiële en economische crisis kan de plannen van de EU parten spelen in het aansluiting vinden bij transitie 2.0. Daardoor schuift het initiatief wellicht meer in de richting van de Verenigde Staten en China.

Prof. dr Coby van der Linde is hoofd van het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP), hoogleraar Geopolitiek en Energiemanagement aan de Rijksuniversiteit Groningen en hoogleraar Politieke Economie en Internationale Oliemarkten aan de Universiteit Leiden.

Noten

- ¹ *Toekomstverkenning Schaarste en Transitie 2009*, een interdepartementaal project.
- ² Zie Bram Buijs, 'China als sleutel tot succes in de klimaatdiscussie', in deze aflevering op blz. 555-558.
- ³ Zeldzame aarden of zeldzame aardelementen (Engels: *Rare Earth Element*, REE) zijn zestien zware scheikundige elementen die van nature op en in de aarde voorkomen. De zeldzame aarden zijn scandium, yttrium en veertien van de vijftien lanthaniden (promethium is geen zeldzame aarde). Zeldzame aarden worden vaak in combinatie met elkaar in ertsen gevonden. Bron: Wikipedia.com.
- ⁴ *New York Times*, 1 september 2009 en 26 september 2009.