

Lichten op groen in de Amerikaanse klimaatdiscussie?

De Verenigde Staten zijn de belangrijkste speler in de internationale klimaatdiscussie, die in december 2007 op Bali haar voorlopig hoogtepunt kreeg met het vaststellen van een routekaart tot eind 2009. Hoewel de Europese Unie en haar lidstaten met hun voorgenomen klimaatdoelstellingen uit het 'green package' de lat op Bali hoog hadden gelegd, bleek de gezamenlijke oppositie van ontwikkelingslanden en de Verenigde Staten te groot om tot harde internationale doelstellingen te komen. Pas in het laatste uur van de conferentie bleken de Verenigde Staten, na een publieke terechtwijzing van vertegenwoordiger Kevin Conrad van Papua-Nieuw-Guinea, bereid verder te gaan met de onderhandelingen voor een opvolger van het Kyoto-protocol, dat in 2012 zal aflopen.

Internationaal leiderschap zonder Washington?

Kevin Conrad, en met hem de rest van de conferentie, verweten de Verenigde Staten een gebrek aan leiderschap, die zij in de aanloop naar Bali wel beloofd hadden te tonen. De Amerikanen zijn, als grootste verbruiker van energie ter wereld en als natuurlijk leider van de geïndustrialiseerde landen, onontbeerlijk voor het stellen van het goede voorbeeld, om ook grote ontwikkelende landen als China en India te bewegen tot het leveren van een bijdrage. Hoewel op internationaal niveau het leiderschap van Washington al jaren node wordt gemist, is ook nationaal een aanzwellende roep om meer leiderschap hoorbaar. Regeringen van de Amerikaanse deelstaten ontwikkelen steeds meer regionale klimaatinitiatieven, die aansluiting proberen te zoeken bij de internationale initiatieven, in het bijzonder het Europese 'Emission Trading Scheme' (ETS).

In de aanloop naar de internationale klimaatconferentie op Bali werd op 29 oktober 2007 het *International Carbon Action Partnership* (ICAP) gelanceerd. Naast verscheidene lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, Nieuw-Zeeland en Canadese provincies hebben ook zestien afzonderlijke staten van de Verenigde Staten zich bij het partnerschap aangesloten.¹ Het ICAP biedt een podium voor uitwisseling van expertise op het gebied van handelssystemen, waardoor het op termijn mogelijk moet

worden deze systemen aan elkaar te koppelen. Het ICAP wil hiermee een bijdrage leveren aan de Bali-routekaart, om zo tot een mondiaal emissiehandelsstelsel te komen.²

Staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans bestempelde de ondertekening van ICAP als een mijlpaal: 'Voor het eerst maken we concrete afspraken over de oceaan heen. Je hebt "Washington" niet nodig om met de Amerikaanse Staten verregaande afspraken te maken.'³ Hoewel de noodzaak de overheid van de Verenigde Staten op elk mogelijk niveau actief te blijven betrekken bij de internationale klimaatdialoog zeer helder is, had de staatssecretaris ongelijk toen hij verklaarde dat er concrete klimaatafspraken gemaakt kunnen worden zonder 'Washington'.

Het Amerikaans debat over hoe om te gaan met de klimaatgevolgen van het eigen energieverbruik en welke maatregelen er moeten worden getroffen, wordt op vele niveaus gevoerd. Waar de regering-Bush de afgelopen jaren de bliksemafleider was voor het gebrek aan Amerikaans leiderschap, is er meer nodig dan een nieuwe 'groene' regering om een maatschappelijk breed gedragen klimaatbeleid te ontwikkelen dat 'internationaal leiderschap' ook kan uitvoeren. In de Verenigde Staten zullen allerlei sectoren van de samenleving (publiek bewust, academische sectoren en het bedrijfsleven) en op diverse politieke niveaus lichten op groen moeten staan om leiderschap in de internationale klimaatdialoog mogelijk te maken.

Publiek besef in de Verenigde Staten

De afgelopen jaren heeft in de Verenigde Staten het klimaat een steeds prominenter plaats gekregen op de nationale agenda. Afgezien van de 'traditionele' klimaatlobby door milieuorganisaties hebben ook andere groepen aandacht opgeëist voor de gevolgen van klimaatverandering en aangedrongen op actie vanuit de federale regering. Voorbeeld hiervan is Al Gore met zijn Oscar en Nobelprijs voor de Vrede winnende documentaire *An Inconvenient Truth*, die (niet alleen in de Verenigde Staten) het klimaat stevig op de politieke agenda wist te zetten. Daarnaast zijn er ook uit het militaire kamp gezaghebbende

stemmen te horen die met nadruk de nationale veiligheid in verband brengen met het bestrijden van klimaatverandering.⁴ Deze veiligheidsdiscussie is een direct gevolg van de orkaan *Katrina* die, naast het platleggen van belangrijke energie-infrastructuur, een grote golf van binnenlandse vluchtelingen meebracht.

Voorts speelt het bedrijfsleven een toenemende rol bij pogingen de federale regering te bewegen tot invoering van een emissiehandelssysteem voor alle economische sectoren. Het *United States Climate Action Partnership* (US-CAP) wordt gesteund door grote autofabrikanten, energiebedrijven en NGO's – een samenwerking die vijf jaar geleden nog ondenkbaar zou zijn geweest.⁵ De private partijen in de US-CAP komen samen vanuit het besef dat een emissiesysteem op termijn onafwendbaar zal zijn en dat een versnipperd systeem schadelijk zal zijn voor de economie.

De grootste omslag kwam echter van voormalig CEO van ExxonMobil, Lee Raymond, die als voorzitter van de *National Petroleum Council*, vorig jaar in een advies actie op klimaatgebied (via een internationaal emissiehandelssysteem) centraal stelde voor de toekomst van de Amerikaanse energievoorziening. Raymond en ExxonMobil stonden al jaren bekend als grote klimaatsceptici en zijn er vaak van beschuldigd de klimaatdiscussie moedwillig tegen te werken. Een verandering van geluid uit deze hoek is dus een teken aan de wand dat in de nationale discussie steeds meer lichten op groen gaan om werk te maken van emissiereductie.

Bottom-up: klimaatinitiatieven op lokaal en statelijk niveau

Naast toenemende druk op de federale regering in Washington blijkt dat ook lokale overheden, zoals gemeenten, steden en staten, door de publieke opinie gedwongen worden, waar het hun mogelijk is, actie te ondernemen. De staten Oregon en Vermont stelden in 1989 al doelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Ten minste 170 lokale overheden en 35 staten participeren in *Cities for Climate Protection*, waarin ze beloven hun uitstoot te verminderen. Sinds februari 2005 hebben bijna 800 burgemeesters het *U.S. Conference of Mayors Climate Protection Agreement* getekend. Hierin spraken zij af ernaar te streven dat hun steden in 2012 een reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 7% ten opzichte van 1990 bewerkstelligen.⁶ Hoewel deze ini-

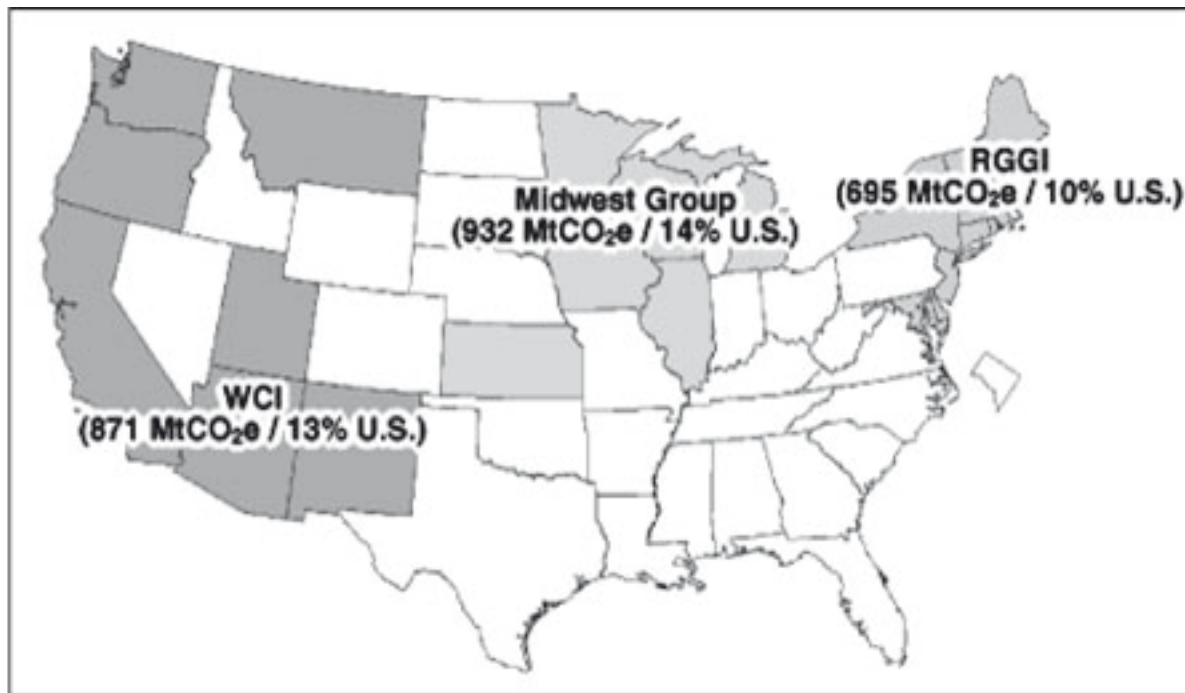
tiatieven in het verleden vaak holle retoriek bleken, tonen ze wel aan dat er in de Verenigde Staten een tendens zichtbaar is van lokale klimaatinitiatieven die politiek breed gedragen worden.

De meest in het oog springende 'advocaat van klimaatbeleid' is gouverneur Arnold Schwarzenegger van Californië. Hij kondigde, na het lanceren van vérgaande klimaatwetgeving in zijn staat, af dat de klimaatinspanningen van Californië moeten aansluiten bij andere regionale en internationale initiatieven, zoals het ETS. De prioriteit van het door Schwarzenegger afgekondigde besluit lag bij het vestigen van een regionaal emissiehandelssysteem, aangezien een deel van de uitstoot van CO₂ ten gevolge van energieverbruik in Californië in andere staten 'opgewekt' worden (o.a. door het importeren van elektriciteit uit buurstaten). Deze inspanningen mondden in februari 2007 uit in het *Western Climate Initiative* (WCI), dat staten aan de Amerikaanse westkust omvat, alsmede enkele Canadese provincies.⁷ Het WCI zoekt ook aansluiting bij een in 2003 gelanceerd initiatief aan de oostkust, het *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), dat tien staten onder een emissiehandelssysteem probeert samen te brengen, en ook aangrenzende Canadese provincies als waarnemer heeft.⁸

Beide initiatieven komen nadrukkelijk voort uit gebrek aan nationale wetgeving, dat de staten tot actie deed overgaan; zo ook het meest recent gelanceerde initiatief van de *Midwestern Governors Association* (MGA), getiteld *Midwestern Greenhouse Gas Accord* (MGGA).⁹ Ook dit akkoord moet leiden tot een regionaal emissiehandelssysteem van tien staten in het midden-westen, en wel in 2010 (zie fig.1 op blz 293). Als de regionale plannen voor emissiehandelssystemen doorgang zullen vinden, betekent dit dat zo'n 37% van de CO₂-uitstoot (in 2004) van de Verenigde Staten gelimiteerd en teruggedrongen zal worden.

Al zijn de drie initiatieven volop in ontwikkeling, ze verschillen aanzienlijk in opzet. Dat komt voort uit het verschil in ambitie en in de samenstelling van de energiemix.¹¹ Dit maakt het moeilijk emissiehandelssystemen aan elkaar te koppelen; het betekent wél dat handelssystemen op de specifieke energiesituatie van de regio's worden afgestemd en hierdoor eerder geaccepteerd kunnen worden door lokale volksvertegenwoordigers en de lokale industrie. Ondanks de geboekte voortgang in het interstatelijk overleg over het ontwerp van de emissiehandels-

Figuur 1 Regionale emissiehandelssystemen in de Verenigde Staten¹⁰



systemen lijkt het moeilijk voor te stellen dat 37% van de totale Amerikaanse CO₂-uitstoot binnen afzienbare tijd onder regionale emissieregimes valt. Twee obstakels maken het voorlopig zeer onzeker dat de regionale initiatieven ook metterdaad uitgevoerd kunnen worden: *marktverstoringen* en *internationale verbintenissen*.

Allereerst leidt het creëren van verschillende marktmechanismen binnen de Verenigde Staten tot het risico van interne marktbelemmering, hetgeen de federale regering kan gebruiken om de regionale initiatieven te verbieden. Voorbeeld hierbij is de recente afwijzing van het verzoek van Californië eigen uitstootnormen voor auto's aan te scherpen. Californië heeft een unieke rechtspositie, doordat het eigen uitstootnormen kan stellen, waarna andere staten deze normen kunnen overnemen. Zo hebben 16 staten (met bijna de helft van de Amerikaanse bevolking) aangegeven de voorgestelde Californische regelgeving te willen overnemen, mocht Californië de vereiste toestemming van de federale *Environmental Protection Agency* (EPA) verkrijgen. De EPA weigerde vervolgens toestemming te verlenen op grond van belemmering van marktwerking en het gebrek aan noodzaak voor de normstelling, aangezien in december 2007 ook al nationale wetgeving

was aangenomen (die overigens minder ver gaat).

De regering in Washington heeft hier laten zien dat ze een actieve rol kan blijven spelen bij het tegenhouden van regionale emissiehandelssystemen, ook al vormt de eigen passiviteit aanleiding deze te ontwikkelen. Een andere hinderpaal is de voorgestelde 'koppeling' van de regionale emissiehandelssystemen aan internationale partijen (zoals de Canadese provincies) of handelssystemen, zoals het Europese ETS. Het afsluiten van handelsverdragen met andere staten is exclusief voorbehouden aan de federale regering. De Amerikaanse Grondwet zegt hierover: 'No State shall, without the consent of Congress, [...] enter into any agreement or compact with another State or with a foreign power...' (Art. I, sect. 10, claus. 3). Hier ligt een duidelijke grondwettelijk barrière en gezien de instelling van de regering-Bush is het voorstelbaar dat zij deze hinderpaal zal gebruiken om de statelijke initiatieven met grensoverschrijdende verbintenissen te dwarsbomen.

Hoewel in afzonderlijke staten steeds meer lichten op groen springen voor een regionaal of nationaal emissiehandelssysteem, blijft het licht in Washington op rood, vanwege de marktverstoringende potentie van regionale handelssystemen en een eventueel constitutioneel conflict over het aangaan van ver-

bintenissen met andere staten. Het lijkt erop dat de functie van de regionale emissiesystemen hierdoor wordt beperkt tot een intellectuele exercitie. Daarom kijken regio's naar de mogelijkheden een handelsstelsel te ontwikkelen dat op hun specifieke situatie is toegepast, zodat dit op een later tijdstip kan worden ingevoerd bij de ontwikkeling van een nationaal stelsel.

Top-down: federale initiatieven

Hoewel de in december 2007 aangenomen *Energy Independence and Security Act of 2007* enige maatregelen aankondigt die de uitstoot van CO₂ op termijn zullen reduceren, stelde de Democratische meerderheid in het Congres al op voorhand dat de wet niet compleet zou zijn zonder uitgebreide klimaatwetgeving die een emissiehandelssysteem zou inhouden. Dit principe werd in 2005 al onderkend door een zogeheten *Sense of the Senate*, een niet-bindende resolutie die aan de *Energy Policy Act of 2005* werd toegevoegd. Deze resolutie stelde dat de Verenigde Staten een op de markt gebaseerd handelssysteem zullen moeten ontwikkelen, dat ervoor moet zorgen dat de mondiale toename van CO₂-uitstoot in de atmosfeer op termijn vermindert.

Sindsdien zijn er in het Huis van Afgevaardigden

De meest in het oog springende 'advocaat van klimaatbeleid' is gouverneur Schwarzenegger van Californië

en in het bijzonder in de Senaat diverse voorstellen gedaan, gesteund door zowel Democraten als Republikeinen, ter verwezenlijking van een nationaal emissiehandelssysteem. Geen van deze voorstellen heeft het tot nu toe tot wet gebracht, omdat het ófwel niet ging om een tweepartijenvoorstel (gebrek aan politieke draagkracht), ófwel op weerstand kon rekenen van individuele afgevaardigden/senatoren die de economische ontwikkeling van de eigen staat in het geding zagen komen. Het belang van de democratische 'kolen'-staten (kolen zorgen voor 80% van de CO₂-uitstoot uit elektriciteitopwekking) is hierbij een vaak onderschatte bron van weerstand om tot CO₂-reducties te komen.¹²

De twee voornaamste voorstellen die in de Senaat

op tafel liggen, zijn de *Low Carbon Economy Act of 2007*¹³ van de senatoren Bingaman (Democraat) en Specter (Republikein) en de *Lieberman-Warner Climate Security Act of 2008*¹⁴ van de senatoren Warner (Republikein) en Lieberman (Onafhankelijk). Beide voorstellen hebben een emissiehandelssysteem ter vermindering van uitstoot als basis. Het voorstel van Bingaman/Specter streeft ernaar in 2020 het niveau van emissies van 2006 te bereiken, en in 2030 het niveau van 1990, waarna verdere reducties mogelijk zijn. Het voorstel van Warner/Lieberman mikt op een lange-termijndoelstelling van 70% minder CO₂-uitstoot in 2050 ten opzichte van 2005. Beide voorstellen dekken ongeveer 80% van de nationale CO₂-uitstoot.

Opmerkelijk is dat de Senaatsvoorstellen tevens de president het mandaat geven emissieheffingen te leggen op producten uit landen die geen of weinig initiatief tonen ten aanzien van vermindering van uitstoot. Dit beschermt de Amerikaanse industrie tegen concurrentie, doordat daarmee het verplaatsen van CO₂-intensieve productie naar het buitenland wordt tegengegaan. Bovendien zou dit helpen bij de verwezenlijking van reductiedoelstellingen, doordat CO₂-uitstoot ook in het buitenland belast wordt. Deze voorstellen roepen hiermee vragen op over het gebruik van *handelsrelaties* als bron van conflict, in plaats van internationale samenwerking, in de strijd tegen klimaatverandering.

De voorstellen vertonen belangrijke verschillen wat betreft verdeling van de effecten van een emissiehandelssysteem op de economie. Het voorstel van Bingaman/Specter wil hiervoor een maximumprijs voor emissierechten instellen van 12 USD; dit komt niet voor in het voorstel van Lieberman/Warner.¹⁵ De twee voorstellen zijn behandeld in de Senaatscommissie van milieu en publieke werken. Dit betekent dat de wetsvoorstellen zich in het begin van het wetgevingsproces bevinden en nog een lange weg te gaan hebben voordat een president één van de twee voorstellen tot wet zal tekenen. Hoewel het voorstel-Lieberman/Warner veel media-aandacht heeft gekregen en publieke verwachtingen heeft gecreëerd, zal vóór 2009 géén substantiële uitstootwetgeving worden aangenomen.¹⁶ Voorlopig zal in de federale besluitvorming het licht van het Congres op rood blijven staan voor een emissiehandelssysteem.

Nationale verkiezingen 2008

De verwachting dat er vóór 2009 geen substantiële

klimaatwetgeving zal worden aangenomen, heeft alles te maken met de komende presidentsverkiezingen. De huidige voorkeur van de regering-Bush om ten aanzien van klimaatverandering vooral in te zetten op technologische ontwikkelingen, kernenergie, energie-efficiëntie en vooral géén verplichtende doelstellingen inzake CO₂-uitstoot, leidt ertoe dat er geen spectaculaire wendingen in het klimaatbeleid mogen worden gevestigd. Alle hoop van milieugroeperingen is hiermee gevestigd op de nieuwe president, die in 2009 zal aantreden.

Opmerkelijk is dat alle huidige presidentskandidaten (Clinton, Obama en McCain) verder gaan in hun voornemens de Amerikaanse CO₂-uitstoot te verminderen dan de voorstellen in de Amerikaanse Senaat en de regionale initiatieven. De Democratische senatoren Clinton en Obama hebben beiden nagenoeg identieke voorstellen gedaan, die de uitstoot in 2050 met 80% ten opzichte van het niveau van 1990 moeten verminderen, waarbij een emissiehandelssysteem centraal staat en alle emissierechten geveild dienen te worden. De senatoren Clinton en Obama zetten dan ook duidelijk in op het internationale proces om een opvolger voor het Kyoto-protocol te ontwikkelen.

Het standpunt van de Republikeinse senator McCain is gezien zijn politieke achtergrond een spectaculaire breuk met het beleid van de huidige regering. In het verleden heeft senator McCain een wetsvoorstel ingediend (samen met senator Lieberman en gesteund door senator Obama) dat ervoor moest zorgen dat de Amerikaanse CO₂-uitstoot in 2050 met 65% werd gereduceerd (ten opzichte van 2010). McCain had in dit voorstel ook een emissiehandelssysteem voor ogen dat voor een economisch zo verantwoord mogelijke CO₂-reductie moet zorgen. De doelen van presidentskandidaat McCain zijn hiermee niet zo drastisch als die van de Democratische kandidaten, maar liggen wel het meest in lijn met de wetsvoorstellen die in de Senaat behandeld worden.

Het is duidelijk dat de strijd om het presidentschap geen keuze vóór of tégen het klimaatbeleid wordt, zoals dat in 2000 en 2004 het geval was. Toch zal de nieuwe president, om tot een volwaardige aansluiting bij de internationale klimaatdialoog te komen, de breed gedragen steun van de bevolking en het Congres moeten verwerven. Voor een Republikeinse president betekent dit voornamelijk rekening houden met de wensen van een (hoogstwaarschijnlijk) Democratisch Congres, zonder de eigen partijgenoten

van zich te vervreemden door het aangaan van vérgaande, bindende internationale klimaatafspraken. Een Democratische president zal rekening moeten houden met Democratische Congresleden die de eigen agenda laten prevaleren en zo (met een minimale Democratische meerderheid in het Congres) wetgeving kunnen blokkeren. Duidelijk is wel dat in het politieke bestel van de Verenigde Staten met het wisselen van de presidentiële wacht in 2008 een belangrijk licht van rood op groen zal springen.

Conclusie

De ontwikkelingen in het klimaatdebat dat in de Verenigde Staten wordt gevoerd, zijn niet onaanzienlijk. In tegenstelling tot Europa moeten de veranderingen van beneden naar boven worden doorgevoerd, wil er een breed gedragen klimaatbeleid ontstaan. Hoewel er drie regionale emissiehandelssystemen worden ontwikkeld, zullen deze toch beschouwd moeten worden als proeftuinen voor een eventueel nationaal emissiehandelssysteem. Een nationaal klimaatbeleid gericht op het vestigen van één handelsstelsel voor de gehele Verenigde Staten, zal met een nieuwe president hoogstwaarschijnlijk een nieuwe impuls kunnen verwachten. De vervanging van de huidige president zal de oppositie tegen klimaatbeleid in het Congres niet fundamenteel verminderen. Om deze vertegenwoordigers, met vaak hele specifieke lokale belangen, ook over de streep te trekken (Republikeinen én Democraten), zal een beweging vanuit de staten van groot belang blijven.

Het primaat van het afsluiten van verplichtende internationale verdragen ligt uiteindelijk in Washington; daar kunnen goedbedoelde initiatieven, zoals het ICAP, weinig aan veranderen. Zaken doen met 'Washington' blijft een grondwettelijke voorwaarde om internationaal tot een serieuze opvolger van het Kyoto-protocol te komen. Het stimuleren of helpen van statelijke initiatieven van onderop mag desalniettemin niet zomaar worden afgeschreven. Het is voor de Verenigde Staten van groot belang te blijven schaven aan een systeem dat werkt voor de Amerikaanse energiemix; daarnaast zal een lokaal gesteund handelssysteem dat is toegesneden op de Verenigde Staten, helpen sceptici in het Congres te overtuigen van het nut een daaraan gekoppelde opvolger van het Kyoto-protocol te ratificeren.

De lichten voor een leidende rol in de internationale klimaatdiscussie gaan in de Verenigde Staten langzaam op groen. Toch zullen specifiek statelijke

belangen in het Amerikaanse Congres het antwoord bepalen op de vraag hoe leidend deze rol kan worden.

Noten

- 1 Lid van het ICAP zijn: Duitsland, Portugal, Groot-Britannië, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Griekenland, Ierland, Nieuw-Zeeland, de Europese Commissie; de Amerikaanse staten Arizona, California, New Mexico, Oregon, Washington, Maine, Maryland, Massachusetts, New Jersey en New York; en de Canadese provincies British Columbia en Manitoba.
- 2 'International Climate Action Partnership Political Declaration', Lissabon, 29 oktober 2007 (beschikbaar op: www.icapcarbonaction.com/docs/icap_declaration.pdf).
- 3 'EU wil emissiehandelsmarkt integreren met Amerika, Canada en Australië', in: *Energieia*, 29 oktober 2007.
- 4 *National security and the threat of climate change*, Alexandria: The CNA corporation, 2007 (www.securityandclimate.cna.org).
- 5 Zie: www.us-cap.org
- 6 Dit zijn de oorspronkelijke Kyoto-doelstellingen (zie: www.usmayors.org/climateprotection/agreement.htm).
- 7 Zie: www.westernclimateinitiative.org/Index.cfm.
- 8 Zie: www.rggi.org/index.htm.
- 9 Zie: www.midwesterngovernors.org/Publications/Greenhouse%20gas%20accord_Layout%201.pdf
- 10 World Resource Institute: www.wri.org/stories/2007/11/mid-west-greenhouse-gas-accord-numbers#. MtCO₂e staat voor miljoen ton CO₂-equivalent en daarnaast de respectievelijke percentages van de totale uitstoot van de Verenigde Staten in 2004.
- 11 Verschil in o.a. startdatum, plafond van de uitstoot, gewenste reductie, economische reikwijdte van het systeem, maatregelen om het 'lekker' van emissies tegen te gaan, allocatie van emissies en prijsplafond voor emissies.
- 12 De grote kolenproducerende staten hebben alle 1 of 2 Democratische senatoren: West-Virginia (2), Montana (2), Illinois (2), Virginia (1), North Dakota (2), Colorado (1), Indiana (1), New Mexico (1) en Ohio (1).
- 13 Zie: www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:S.1766
- 14 Zie: www.lieberman.senate.gov/documents/lwcsa.pdf.
- 15 Deze lage maximumprijs beperkt in zeer belangrijke mate de effectiviteit van het handelsregime bij het halen van doelstellingen op de lange termijn.
- 16 Zie: Bill Loveless, Jean Chemnick & Alexander Duncan, 'US Congress to hold off on energy, emissions until 2009: analyst', in: *Platts*, 7 januari 2008.

Warner ten Kate is werkzaam bij het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).