

Van Moskou naar Kopenhagen:

Russische vergezichten op klimaatverandering

Duurzaamheid, economische groei en energiemarkten zijn nauw met elkaar verbonden. Rusland voorziet de wereld voor een belangrijk deel van olie en gas. Niet alleen de geïndustrialiseerde markteconomieën van de OESO, maar ook de staatsgeleide, zich sterk industrieel ontwikkelende economieën van Aziatische landen gelden als model voor Russisch beleid.

Teneinde klimaatverandering tegen te gaan en over te gaan op een duurzamer basis voor economische groei zijn in het kader van de Verenigde Naties onderhandelingen gaande om tot een nieuw klimaatverdrag te komen tijdens de Klimaattop in Kopenhagen in december 2009. Dit verdrag zal het in 1997 opgestelde Kyoto Protocol vervangen, dat eind 2012 afloopt. In het Kyoto Protocol is overeengekomen de uitstoot van broeikasgassen te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990. Rusland heeft dit Protocol in 2004 geratificeerd en daarmee een doorslaggevende rol gespeeld bij de inwerkingtreding ervan in 2005. Die inwerkingtreding was lange tijd onzeker, mede vanwege de afwijzende houding van het Amerikaanse Congres tegenover het door president Clinton ondertekende Protocol en de multilaterale aanpak van het klimaatprobleem. Dat Rusland de EU tegemoet kwam met ratificatie van het Protocol, betekende nog geen oprechte betrokkenheid. Rusland was de EU voornamelijk terwille om een positieve invloed uit te oefenen op de onderhandelingen die het met de EU voerde over toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie. Het was ook niet zo moeilijk dit gebaar te maken, omdat de uitstoot van broeikasgassen in Rusland als gevolg van het economisch verval van de planeconomie tot ver beneden het niveau van 1990 was gedaald. De huidige perceptie in Moskou is dat de Russische ratificatie niet veel heeft opgeleverd in de handelsbetrekkingen met de EU. De uitvoering van het Kyoto Protocol wordt dan ook slechts halfslachtig opgepakt.

Vereisten

Voor een betekenisvol verdrag moet er aan drie voorwaarden worden voldaan. Ten *eerste* dient het prijsmechanisme voor broeikasgassen en emissierechten versterkt te worden, om die rechten internationaal beter verhandelbaar te maken en een financiële basis te

scheppen. Ten *tweede* dient overheidsbeleid investeringen in alternatieve, schonere brandstoffen en innovatieve technologie te stimuleren. Hierin speelt Russisch gas als *transitiebrandstof* naar een duurzamer economie vooral voor de EU en China een centrale rol. Ten *derde* moeten energiebesparing en efficiënt gebruik over de hele wereld worden gestimuleerd, door het afschaffen van subsidies op verbruik en door meer onderzoek in nieuwe technologieën. Hiervoor is overdracht van kapitaal en technologie nodig. Dit niet zozeer tussen de ontwikkelde markteconomieën van de OESO, maar het gaat vooral om de uitwisseling met Rusland en ontwikkelings- en energie producerende landen in Azië en het Midden-Oosten, waarmee samenwerking niet altijd even goed geregeld is.

Verwachtingen

Het blijft onduidelijk of Rusland in de roerige geopolitieke dynamiek en het slechte economische klimaat opnieuw een constructieve rol wil spelen, laat staan invloed kan uitoefenen om de onderhandelingen in Kopenhagen tot een succes te maken. De vooruitzichten zijn in ieder geval niet best. De Klimaattop van de VN in New York toonde aan dat er thans wél een veel bredere internationale consensus bestaat over de noodzaak van een wereldomvattende aanpak van de problemen inzake klimaatverandering. Bezielende uitspraken van president Obama en zijn Chinese ambtsgenoot Hu Jintao (Amerika en China zijn de grootste boosdoeners als het gaat om de uitstoot van kooldioxide en andere broeikasgassen) zijn zeker opmerkelijke stappen vooruit. Duidelijk bindende afspraken over verdere vermindering van uitstoot en voortschrijdende aanpassingsmaatregelen blijven echter vooralsnog uit. De sceptische visies die al ten tijde van de onderhandeling van het Kyoto Protocol bestonden, leven in Rusland voort. De misvatting bestaat dat, zo er al sprake van klimaatverandering mocht zijn, deze voor Rusland niet noodzakelijkerwijs schadelijk is. De voorlopig nog voortdurende Siberische winters, de onder het smeltende poolijs vrijkomende olie- en gasvelden waar Rusland aanspraak op meent te kunnen maken en het feit dat de Russische staatskas en de economische groei van Rusland steeds meer



op de uitvoer van fossiele brandstoffen steunen, betekenen dat klimaatverandering niet altijd even hoog op de Russische beleidsagenda staat. Het land herkent zich dan ook nauwelijks in de klimaatvisies van het geïndustrialiseerde westen, noch in die van de opkomende economieën van het oosten. Rusland geeft, wat de komende klimaattop betreft, eigenlijk nergens thuis: bindende overeenkomsten in Kopenhagen zouden acceptabel zijn mits deze niet bekrachtigd hoeven te worden en aan Russische behoeften zouden kunnen worden aangepast.

Dat klimaatverandering nu formeel erkend is als een mondiale uitdaging, is een historische doorbraak. Ingrijpend multilateraal overheidsingrijpen is echter geboden en erkend moet worden dat de weg naar Kopenhagen (niet alleen vanuit Moskou, maar over de gehele linie genomen) moeizaam verloopt. De voorzitter van de Europese Commissie, Barroso, deed onlangs zijn beklag over de trage voortgang in de onderhandelingen en de erbarmelijke staat van de ontwerptekst ter grootte van een telefoonboek – een ondoordringbaar bos van varianten, haken en ogen: ‘Als we dit niet ordenen, wordt dit de langste zelfmoordbrief in de wereldgeschiedenis.’

Een succesvol en betekenisvol akkoord in Kopenhagen is dus twijfelachtig. Wellicht wordt het slechts een tussenstation en moeten overheden de verantwoordelijkheid nemen voor de gemiste kansen en

opdraaien voor de torenhoge kosten die voortschrijdende klimaatverandering meebrengt. Om dit te voorkomen, riep president Sarkozy onlangs op vóór Kopenhagen nog een extra onderhandelingsbijeenkomst in te lassen.

Verschillen

Beleidsprioriteiten van de geïndustrialiseerde landen, die graag ingrijpender actie willen ondernemen maar onderling van mening verschillen over de gekozen aanpak, verschillen sterk van die van economieën in ontwikkeling, zoals India en China. Beide groepen, die in elk geval sterk afhankelijk blijven van fossiele brandstoffen, dreigen zonder een duidelijk internationaal beleidssignaal in Kopenhagen door de economische crisis nog verder terug te vallen op koolstof-intensief energieverbruik. Niettegenstaande de hoop op een groen economisch herstel lonken de relatief goed toegankelijke kolen en laagdrempelige herinvesteringen in de bestaande fossiele energie-infrastructuur als klatergoud door de nevel van de economische crisis.

Ontwikkelingslanden, die de dramatische gevolgen van klimaatverandering het sterkst zullen ondervinden, verwachten mede daarom leiderschap en financiële steun van de geïndustrialiseerde wereld om juist nu strategische maatregelen te nemen. Vanuit hun optiek worden zij dubbel benadeeld door 1 de historische gevolgen van de grootschalige industriële

ontwikkeling en het overmatig brandstofgebruik in de OESO-landen; en 2 de belemmerende werking die beperking van uitstoot van broeikasgassen voor hun economische ontwikkeling inhoudt. Hier bots de door de geïndustrialiseerde wereld vereiste daadkracht frontaal met de economische impuls en de financiële en technologische steun waar de rest van de wereld op wacht. Rusland staat tot op heden, wijselijk zijn eigen belang afwegend, als een Hamlet enigszins terzijde tussen deze twee beleidspolen.

In tegenstelling tot de afwachtende houding van Rusland speelt de Europese Unie een activistische rol om Kopenhagen tot een succes te maken. Zij wil dat in 2020 geïndustrialiseerde landen 30% minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990. Om haar beleid verder kracht bij te zetten en een sterker internationaal engagement uit te stralen, heeft Barroso aangekondigd een Europese Commissaris voor Klimaatverandering aan te stellen. In haar energie-strategie streeft de EU daarom voor het jaar 2020 naar een 20%-reductie van koolstofdioxide en overige broeikasgassen, een aandeel van 20% voor hernieuwbare energiebronnen in energieproductie en ten slotte naar een 20% efficiënter energiegebruik. Wanneer andere geïndustrialiseerde landen, waartoe Rusland onder het Kyoto Protocol formeel behoort, zich in een slotovereenkomst in Kopenhagen eveneens aan sterke reducties binden, wil de EU zelfs tot 30% minder uitstoot komen.

Ter vergelijking: de Verenigde Staten hopen in 2020 een vermindering van 17% te behalen ten opzichte van 2005, volgens een met moeite door het Huis van Afgevaardigden aangenomen wet. Dit staat in schril contrast met de 20%-vermindering van uitstoot die de EU voor 2020 ten opzichte van 1990 nastreeft. Voorts is het onduidelijk of deze wet vóór december 2009 door de Senaat kan worden aanvaard. Rusland neemt na China en Amerika de derde plaats in tussen de grootste broeikasgas uitstotende landen, maar heeft slechts een vermindering van uitstoot in de orde van 10 tot 15% ten opzichte van zijn uitstootniveau van 1990 voorgesteld. De Russen hebben echter nu slechts 65% van hun uitstootniveau van 1990 bereikt en in het slechtste geval halen ze 70% hiervan tegen het einde van de looptijd van het Kyoto Protocol in 2012. Dit betekent dat de uitstoot in Rusland, zelfs met deze doelstelling tot vermindering, tot aan 2020 met circa 30% kan groeien.

Een nieuw vergelijk?

Rusland worstelt met een vrij ongecoördineerd beleid, waarbij verscheidene ministeries en economisch belanghebbende partijen betrokken zijn. Het beleid ontbeert ook daadkracht en creativiteit, omdat de Russische top zich maar zelden, laat staan inspirerend,

uitlaat over klimaatbeleid en de betrokkenheid vanuit de samenleving gering is. Wel heeft Moskou in de aanloop naar Kopenhagen een klimaatdoctrine ontwikkeld, die de nadruk legt op energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, alsmede een verantwoordelijke houding richting Kopenhagen belooft. In Rusland, het Saoedi-Arabië van de energie-efficiëntie, valt wat dit betreft grote winst te behalen. Het affakkelen van gas, lekkages van methaan en oneconomisch beheer van grootschalige energietransport- en distributiesystemen leiden nu op dit terrein tot grote verkwisting van grondstoffen en dragen sterk bij aan de Russische uitstoot. Maatregelen zijn echter kostbaar en sociaal-economisch niet altijd goed haalbaar.

Energievoorzieningszekerheid is in Rusland nog steeds een sociale verworvenheid en niet een markt-aangelegenheid zoals in de ontwikkelde economieën van het westen. Daardoor is het Russische beleidsinstrumentarium slecht toegerust voor marktgestuurde oplossingen ten behoeve van meer efficiënt gebruik en een lagere koolstofintensiteit. Voorts blijkt dat koolstofintensiteit niet evenredig is toegenomen met de Russische economische groei sinds 1990, wat op een duurzamer ontwikkeling duidt. Dit zou echter kunnen veranderen. De recent aangenomen energie-strategie voorziet in de Russische brandstofmix onder andere een toename in het verbruik van kolen, naast een 4%-toename van hernieuwbare energie, zodat meer gas kan worden uitgevoerd. Deze gas-exporten, die de EU op haar beurt hard nodig heeft als importen om haar eigen klimaatdoelstellingen te verwezenlijken, kunnen wellicht de inzet worden van een volgend vergelijk tussen Russische belangen en EU-klimaatbeleid. Mogelijk leidt dit tot meer ambitieuze voorstellen vanuit Moskou voor de top in Kopenhagen, in ruil voor een bestendig groeiende vraag naar Russisch gas in de EU.

Christof van Agt is als senior wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).