

Leiden alle wegen naar Parijs? Beleidsmaatregelen ter beperking van de klimaatverandering in 's werelds grootste uitstoters van broeikasgassen



Flore De Sloover
International Economist
National Bank of Belgium



Dennis Essers
Economist, National Bank of Belgium
Researcher, University of Antwerp



Thomas Stoerk
Climate Economist
National Bank of Belgium

ABSTRACT

Greenhouse gas emissions continue to rise and are the main cause of global warming. The article looks at which policies the world's largest emitters (including China, India, the US and the EU) are taking to reduce their emissions and whether these policies are sufficiently ambitious to keep global warming well below 2 °C, and even preferably 1.5 °C, by the end of this century (as per the Paris Agreement's goals). We explain that, despite the progress made thus far, the world as a whole is not on track to meet the temperature objectives of the Paris Agreement. Climate mitigation ambitions, the used policy mixes and the strength of policy implementation vary widely from country to country. Stronger international cooperation is key to moving forward on this policy goal, particularly as the window to avoid the worst effects of climate change is rapidly closing.

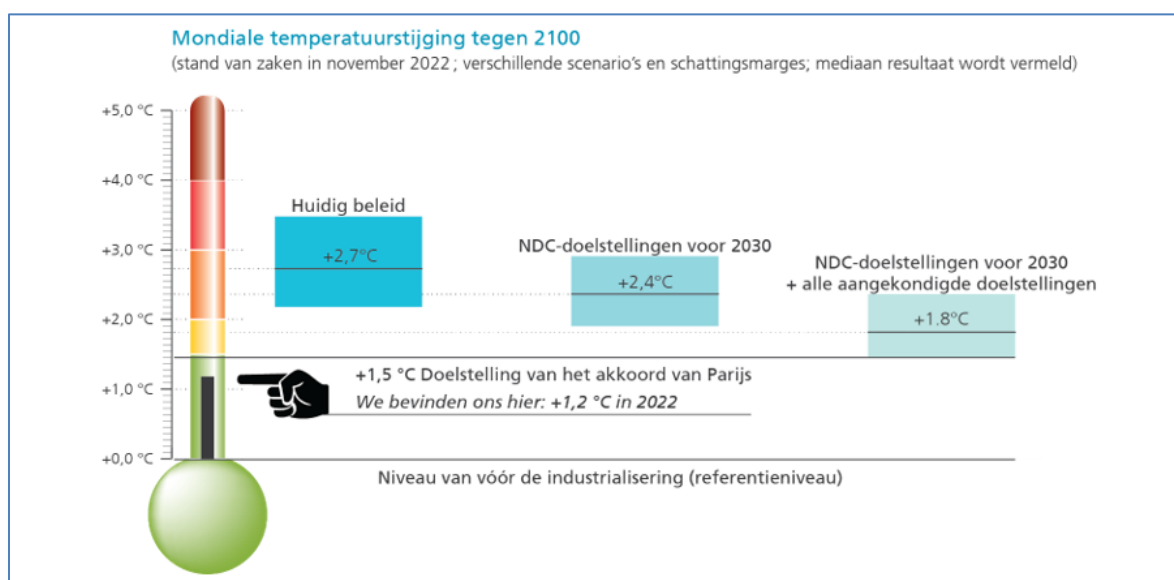
Ons dagelijkse leven wordt steeds meer beïnvloed door de klimaatverandering en het beleid dat overheden uitwerken om broeikasgasemissies te verminderen. Dit artikel geeft een overzicht van de internationale beleidscontext waarin maatregelen ter beperking van de klimaatverandering worden genomen. Het vat ook de huidige stand van zaken van dit beleid samen in de grootste uitstoters van broeikasgassen ter wereld – China, de Verenigde Staten, India, de EU, Japan (samen verantwoordelijk voor bijna 60 % van de huidige wereldwijde broeikasgasemissies) – en het Verenigd Koninkrijk, dat wordt beschouwd als een voorloper op het vlak van klimaatbeleid.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de ergste gevolgen van de klimaatverandering zouden kunnen worden vermeden als we erin slagen om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C tegen het einde van de eeuw. Om deze doelstelling te bereiken, moeten de emissies zo snel mogelijk pieken, daarna snel en resoluut dalen, en tegen 2050 netto het nulpunt bereiken (waarbij de uitstoot en de verwijdering van broeikasgassen in evenwicht zijn). In 2015 werd het akkoord van Parijs gesloten, een internationaal verdrag met een mondiaal kader voor klimaatbeleid, en sindsdien is het

bijna overal bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard. De belangrijkste doelstelling van het akkoord van Parijs is om de opwarming van de aarde ruim onder de 2 °C en bij voorkeur onder de 1,5 °C te houden in vergelijking met het niveau van vóór de industrialisering. De partijen bij het akkoord zijn verplicht om daartoe (in een cyclus van vijf jaar) nationale kortetermijndoelstellingen voor de verlaging van broeikasgasemissies voor te leggen en deze periodiek ambitieuzer te maken – de zogenoemde nationaal bepaalde bijdragen (Nationally Determined Contributions – NDC’s). Ze worden ook aangemoedigd doelstellingen voor klimaatneutraliteit voor de langere termijn te formuleren. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat er geen gezamenlijk overeengekomen methodologie voor het formuleren van deze NDC’s bestaat en ook geen gemeenschappelijk referentiejaar op basis waarvan de verminderingen moeten worden gemeten, wat de vergelijkbaarheid van de plannen bemoeilijkt.

Ondanks de reeds geboekte vooruitgang liggen we op basis van het huidige beleid collectief beschouwd niet op schema om de doelstellingen van het akkoord van Parijs te halen; zelfs niet wanneer we rekening houden met alle aangekondigde doelstellingen voor 2030 en op lange termijn (met inbegrip van de doelstellingen waarvoor nog geen beleidsmaatregelen werden ontworpen). In een zeer optimistisch scenario, waarin alle aangekondigde beleidsmaatregelen voor de korte en lange termijn in aanmerking zijn genomen, zouden we tegen 2100 uitkomen op een mediane geschatte temperatuurstijging met 1,8 °C (Grafiek 1). Het zou echter niet verstandig zijn om dit optimistische scenario als uitgangspunt te nemen en geen extra inspanningen te leveren, aangezien de kloof tussen de ambitie en de uitvoering van het beleid in veel landen vaak groot is. Alle ramingen wijzen duidelijk op een dringende behoefte aan een ambitieuzer klimaatbeleid op mondiaal niveau en aan een daadkrachtige uitvoering van dit beleid. Het lijkt veiliger om te kiezen voor een te strikt klimaatbeleid, omdat dat voor de maatschappij minder welvaartskosten met zich zou brengen dan een te laks klimaatbeleid.




Grafiek 1 – Kloof tussen de doelstellingen van het klimaatakkoord van Parijs en de wereldwijde klimaatambities



Bron: Climate Action Tracker

Grootste uitstoters: ambitie, beleidsmix en hiaten in het klimaatbeleid

In 2021, het meest recente jaar waarvoor volledige gegevens over de broeikasgasemissies beschikbaar zijn, was China 's werelds grootste uitstoter (29 % van de totale emissies), op afstand gevolgd door de VS (11 %), India (7 %) en de EU-27 (7 %). In ons overzicht bekijken we ook Japan (2 %) en het VK (minder dan 1 % van de emissies). Al die rechtsgebieden formuleerden NDC-doelstellingen die tegen 2030 moeten worden bereikt, met uiteenlopende procentuele verminderingen en referentie jaren, en doelstellingen voor klimaatneutraliteit met verschillende tijdshorizonten (Tabel 1). Het valt vooral op dat China en India hun NDC-doelstellingen in relatieve zin hebben geformuleerd, in termen van emissies in verhouding tot het bbp. In combinatie met de verwachte snelle economische groei in die landen komen deze doelstellingen overeen met een verdere absolute toename van de Chinese en Indiase emissies tegen 2030. Alle andere beschouwde rechtsgebieden streven naar absolute verminderingen van hun broeikasgasemissies tegen 2030.

Tabel 1 - Belangrijkste binnenlandse beleidsdoelstellingen voor klimaatmitigatie die in NDC's en langetermijnstrategieën zijn opgenomen			
Aandeel van mondiale broeikasgasemissies in 2021 (in %)	Rechtsgebied	Officiële (belangrijkste) NDC-doelstelling	Streefjaar voor klimaatneutraliteit
29,0		De koolstofintensiteit (CO ₂ /bbp) tegen 2030 met meer dan 65 % verminderen ten opzichte van het niveau van 2005 en CO ₂ -emissies die pieken vóór 2030	Vóór 2060
11,0		De netto broeikasgasemissies tegen 2030 met 50 tot 52 % verminderen ten opzichte van het niveau van 2005	Uiterlijk 2050
7,3		De emissie-intensiteit (broeikasgassen/bbp) tegen 2030 met 45 % verminderen ten opzichte van het niveau van 2005	2070
6,9		De broeikasgasemissies tegen 2030 met 55 % verminderen ten opzichte van het niveau van 1990	2050
2,2		De broeikasgasemissies (inclusief door landgebruik en bosbouw) tegen 2030 met 46 % verminderen ten opzichte van het niveau van 2013, met zware inspanningen om deze met 50 % te verlagen	2050
0,8		De broeikasgasemissies tegen 2030 met minstens 68 % en tegen 2035 met minstens 78 % verminderen ten opzichte van het niveau van 1990	2050

Bronnen: Climate Action Tracker, UNFCCC NDC Registry, EU Edgar, nationale bronnen.

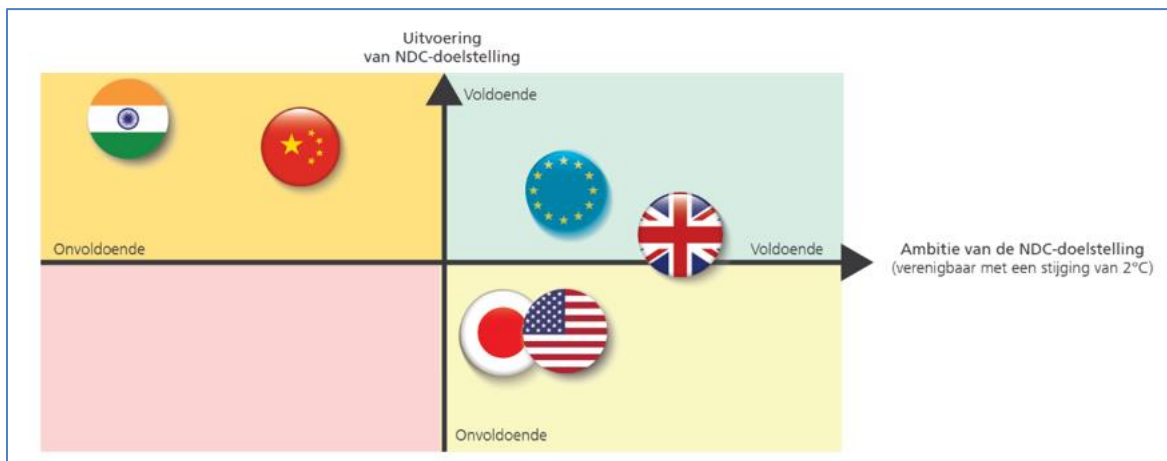
Bovendien zijn er tussen de landen grote verschillen in de beleidsmix van koolstofprijzetting en verscheidene niet-prijsgelinkte instrumenten (bijvoorbeeld subsidies voor schone energie, regelgeving, standaarden voor energie-efficiëntie) die wordt gebruikt om de vooropgestelde emissiereductiedoelstellingen te bereiken.

China lanceerde onlangs bijvoorbeeld een nationaal handelssysteem voor broeikasgasemissies (ETS) met een groot potentieel, maar tot nu toe met een beperkte impact wegens het ontbreken van een absoluut emissieplafond. Dankzij een strategische focus in combinatie met omvangrijke investeringen, aanzienlijke subsidies en schaalvoordelen is China nu een dominante speler in verschillende groene waardeketens, waaronder die van elektrische voertuigen (EV) en hun batterijen. Anderzijds blijft de Chinese energievoorziening sterk afhankelijk van steenkool. Wat de Verenigde Staten betreft, verschoof het klimaatbeleid inmiddels naar het gebruik van groene subsidies en belastingkredieten, met als toppunt de Inflation Reduction Act. India probeert op zijn beurt van zijn grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen af te komen met een mix van steunmaatregelen voor hernieuwbare energie en boetes. De EU beschikt over een heel scala aan beleidsinstrumenten, waaronder een steeds omvangrijker EU ETS en regelgeving en standaarden voor sectoren die niet onder het EU ETS vallen. Japan lijkt in te zetten op hernieuwbare energie en kernenergie en het gebruik van regelgeving en internationale koolstofcompensaties. Ook het VK hanteert een mix van instrumenten, vergelijkbaar met de aanpak van de EU, inclusief zijn eigen ETS.

We kunnen ten slotte een ruwe, kwalitatieve beoordeling opmaken van zowel de ambitie als de uitvoeringskracht van de belangrijkste NDC-doelstellingen van de verschillende rechtsgebieden (Grafiek 2). Een belangrijk voorbehoud hierbij is dat we ons volledig richten op de impact op de broeikasgasemissies, zonder rekening te houden met rechtvaardigheidsargumenten, en op de verenigbaarheid met de temperatuurdoelstelling van 2 °C.

Gelukkig ontbreekt het geen van de grootste uitstoters aan zowel de ambitie als de uitvoering van hun NDC's. China en India tonen momenteel echter onvoldoende ambitie om te voldoen aan een temperatuurstijging van 2 °C, wat betekent dat het klimaatakkoord van Parijs ver buiten bereik zou blijven als de hele wereld hun doelstellingen zou overnemen. Anderzijds wordt verwacht dat China en India deze relatief weinig ambitieuze doelstellingen zullen overtreffen. Het gebrek aan ambitie zou deels strategisch kunnen zijn, omdat landen weten dat ze hun ambities geleidelijk zullen moeten opschroeven in een vijfjarige cyclus overeenkomstig de procedure die het klimaatakkoord van Parijs oplegt. Dit staat in contrast met de VS en Japan, waar de NDC-doelstellingen voldoende ambitieus zijn, maar concretere beleidsmaatregelen en acties nodig zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het VK en de EU zijn de enigen waar zowel de ambitie als de uitvoering van het klimaatbeleid verenigbaar worden geacht met het doel om de opwarming van de aarde tegen het einde van de eeuw tot 2 °C te beperken.

Grafiek 2 – Kwalitatieve beoordeling van het klimaatbeleid van verschillende rechtsgebieden



Bron: Eigen illustratie op basis van Climate Action Tracker.

Verdere stappen in de richting van een mondiaal klimaatbeleid

Voor beleidsmakers liggen er verscheidene mogelijkheden open om het mondiale klimaatbeleid verder te ontwikkelen en te verbeteren.

In de eerste plaats zou men de formulering van klimaatdoelstellingen in de verschillende rechtsgebieden beter moeten harmoniseren, evenals het meten van de effecten van klimaatbeleid, inclusief het koppelen van niet-prijsgebonden instrumenten aan verwachte of gerealiseerde emissiereducties.

Ten tweede moeten de klimaatambities en de uitvoering ervan op mondiaal niveau verder worden gestimuleerd. We benadrukken drie domeinen in het bijzonder: een internationale koolstofprijs bepalen; de methaanemissies verder verminderen, wat een relatief snel effect zou moeten hebben op het beperken van de opwarming op korte termijn; en meer internationale samenwerking, bijvoorbeeld bij het uitwisselen van beste praktijken, het op grote schaal inzetten van groene technologieën en het bieden van steun aan ontwikkelingslanden en opkomende landen die over onvoldoende middelen beschikken.

Politiek-economische motieven spelen vaak nog een belemmerende rol bij het streven naar een ambitieuzer klimaatbeleid, maar de resultaten van verschillende recente enquêtes wijzen doorgaans op positieve reacties van het publiek. De publieke steun voor klimaatbeleid lijkt af te hangen van drie belangrijke factoren: de waargenomen effectiviteit van het beleid, de verdelingseffecten op huishoudens met een lager inkomen en de verwachte verliezen en winsten voor het eigen huishouden. Het is daarom van het grootste belang om het publiek duidelijk over deze factoren te informeren, teneinde de politieke steun voor klimaatbeleidsmaatregelen te vergroten.