

Ook de Verenigde Staten krijgen klimaatbeleid

Op 3 juni presenteerde de Amerikaanse Environmental Protection Agency (EPA) het Clean Power Plan met als doel de broeikasgasemissies van de elektriciteitssector in 2030 met 30% te laten dalen ten opzichte van 2005. Waarom werd nu juist dit beleid voorgesteld, en stelt het iets voor?

In zijn eerste periode trachtte president Obama veelomvattende wetgeving, gericht op broeikasgasreductie, tot stand te brengen. Dit faalde jammerlijk, hij vond geen meerderheid in het Congres. Het politieke klimaat werd er sindsdien niet beter op: de vier Republikeinse kandidaten voor een Senaatszetel in de staat North Carolina wedijverden in stelligheid waarmee ze het bestaan van door de mens veroorzaakte klimaatverandering ontkennen. Als uitweg koos Obama voor een oplossing waarbij de EPA zich baseert op een artikel van de Clean Air Act uit 1970, nadat het Hooggerechtshof in 2007 de EPA de verantwoordelijkheid had toegekend koolstofemissies te reguleren. Obama heeft het Congres niet meer nodig. Het nu gepresenteerde plan is een uitwerking van zijn Climate Action Plan van juni 2013, waarin hij onder meer de EPA opdroeg standaarden te ontwikkelen die de koolstofemissie van nieuwe centrales aan banden leggen (wat inmiddels is gebeurd), waarin extra middelen voor emissiereducerende innovatie werden toegekend en waarin uitstootbeperkende



normen voor vrachtauto's vanaf 2018 werden aangekondigd. Ook werd een plan aangekondigd en geld uitgetrokken om de Verenigde Staten beter voor te bereiden op de gevolgen van klimaatverandering.

Plannen formuleren

De EPA heeft de staten nu opgedragen plannen te formuleren die variëren van 11% reductie in de staat die de meest koolstofintensieve elektriciteitsproductie heeft (North Dakota), tot 72% in de staat Washington, waar de productie al betrekkelijk schoon is. Dus het minst waar het meest zinvol is. Inhoudelijk is dat aanvechtbaar, maar sommige staten die geacht worden vooralsnog weinig alternatieven te hebben worden zo ont-

zien. Om de reductie te bereiken, kunnen de staten bouwstenen combineren: centrales efficiënter maken, overstappen op minder koolstofintensieve centrales zoals gas in plaats van kolen, koolstofarme opwekking stimuleren zoals hernieuwbare energie of kernenergie, of de vraag naar elektriciteit beperken door energiebesparing. Staten worden aangeemoedigd samen te werken om de doelen goedkoper te realiseren. Bestaande regionale emissiehandelssystemen in Californië en het Noordoosten zouden daartoe uitgebreid kunnen worden. Het plan is nu een voornemen ter consultatie. Het plan zal ongetwijfeld juridisch worden aangevochten. Bedoeling is dat het in juni 2015 van kracht wordt. De staten moeten hun plannen

in 2016 indienen, met enige mogelijkheid tot uitstel, bijvoorbeeld wanneer ze samenwerken. De grote vraag is uiteraard of dit plan een verschil gaat maken. Of zou de koolstofemissie toch wel gedaald zijn?

Scenario's

Het meest recente IEA-scenario met bestaand beleid indiceert dat de koolstofuitstoot van in de VS opgewekte elektriciteit in 2011-30 nog met 4,5% zou stijgen, nadat deze in 2005-11 met 9,5% was gedaald. In het basisscenario met nieuw beleid dat het IEA zich goed kon voorstellen, zou de emissie in 2011-30 met 10% dalen: nog steeds realiseert het nieuwe plan dan meer. In een klimaatscenario dat uitzicht biedt op het beperken van de temperatuurstijging tot 2 graden Celsius, zou de emissie in 2011-30 echter met 70% dalen. Vanwege al eerder aangescherpte luchtverontreinigingsnormen zouden volgens de Amerikaanse milieubeweging al 165 van de 600 kolencentrales de komende jaren moeten sluiten (de gemiddelde kolencentrale is 42 jaar oud). De EPA stelde dan ook dat de kosten van het nieuwe beleid beperkt zijn en groten-deels al door minder ziekten door verder verbeterde luchtkwaliteit terugverdiend worden. Naarmate energiebesparing een groter deel van het beleidspakket zou zijn, zou de gemiddelde elektriciteitsrekening in 2030 zelfs lager kunnen uitvallen dan zonder het plan. De Amerikaanse Kamer van Koophandel kwam tot veel hogere kosten, maar baseerde zich gemakshalve op een hoger doel dan wat feitelijk is voorgesteld.

Doorbraak

In het politieke klimaat van de VS is moeilijk voorstelbaar hoe een president meer kan doen. Europa en China verwelkomden het plan dan ook als een doorbraak, die aanleiding geeft elkaar

nog eens diep in de ogen te kijken of er toch echt geen mondiale klimaatafpraak mogelijk is. Het is wel kwetsbaar, omdat een nieuwe president het plan direct kan terugdraaien aangezien het niet op wetgeving is gebaseerd. De achtergrond van de Amerikaanse stap is natuurlijk de schaliegasrevolutie, waardoor Amerikaanse kolen te duur worden. Beleid met de stroom mee is makkelijker dan er tegen in. De oude kolencijfers uit het midoosten van de VS gaan dicht, terwijl de nieuwere uit het noordwesten denken te kunnen blijven produceren. Verwachting van de EPA is dat kolen in 2030 nog 31% van de brandstofmix verzorgen, tegen 39% nu en 50% in 2005. Dat komt niet alleen door het recente plan, maar ook door het eerdere EPA-besluit waarin het feitelijk verboden wordt nieuwe kolencentrales te bouwen. Dit is alleen nog mogelijk door fors biomassa bij te stoken, of een deel van de CO₂ ondergronds op te slaan.

Het Amerikaanse plan is dus een belangrijk, maar soms aanvechtbaar, en kwetsbaar begin. Er waren weinig alternatieven. Laten we hopen dat het anderen aanmoedigt ook nieuwe stappen te zetten. ■



Pieter Boot is verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.