

Wat markten (niet) kunnen betekenen voor klimaatbeleid

Gert Spaargaren en Arthur Mol

SAMENVATTING VAN

Spaargaren, G. & Mol, A.P.J. (2013). Carbon Flows, Carbon Markets, and Low-carbon Lifestyles: Reflecting on the Role of Markets in Climate Governance. *Environmental Politics*, 22 (1), 174-193.

Wie een lans probeert te breken voor het meer intensief gebruiken van markten en marktmechanismen in de context van milieu- en klimaatbeleid, kan bij niet-economische sociale wetenschappers doorgaans op een stevig onthaal rekenen. Neoliberalisme, (termijn)markten, risicostapeling, virtueel geld, nieuwe ongelijkheid, bonus- en oncontroleerbare schaduw effecten en meer van soortgelijke ellende vindt uiteindelijk zijn oorsprong in de markt als kern van kapitalistische samenlevingen, zo luidt simpel samengevat de redenering. Wie een effectief internationaal klimaatbeleid voorstaat, gelooft in stevige regulering door nationale en supranationale overheden, in (klimaat)belastingen, in overheidsgeld voor onderzoek en innovatie. Overheid is in, markt is uit, ondanks al het gepraat in de literatuur over verschuivingen in sturingsvormen van 'government' naar 'governance'.

Een van de weinige stromingen binnen de sociale en politieke wetenschappen die aan markten een centrale rol toedicht, is de school van Ecologische Modernisering (EMT; zie Mol, Sonnenfeld & Spaarga-

ren, 2009 voor een overzicht). In de jaren tachtig van de vorige eeuw maakte deze school enige naam met de stelling dat er vanwege het feilen en falen van overheden in OECD-landen (zogenoemd Staatsversagen) een herbezinning op de rol van natiestaten in het milieubeleid zou moeten komen. Een herbezinning die naast hervorming van de politieke systemen zelf vooral ook het meer inschakelen van maatschappelijke, niet-statelijke actoren als ngo's en bedrijven impliceerde. Het streefdoel was een meer flexibel, gedecentraliseerd, markt- en *civil society*-gestuurd milieubeleid.

Na enig aarzelen werd in Europa in de post-Kyotoperiode vol ingezet op het ontwikkelen van markten voor de handel in CO₂-emissies. De idee was om via een 'Cap and Trade'- strategie de afgesproken klimaatdoelstellingen te realiseren. Sturing via markten zou goed aansluiten bij de richting waarin Europese samenlevingen zich ontwikkelden: meer horizontale netwerkachtige samenlevingen, sterk beïnvloed door globalisering en neoliberalisering. De nieuwe klimaatmarkt, het

WAT MARKTEN (NIET) KUNNEN BETEKENEN VOOR KLIMAATBELEID

zogenoemde EU-Emission Trading System (EU-ETS) kwam er, na een aanloopperiode vanaf de eeuwwisseling, een proefperiode van 2005-2008 en een vervolgfase van 2008 tot 2012. In het kielzog van deze officiële, staatsgereguleerde markt ontwikkelden zich de zogenoemde *CDM-offsetmarkt* (waarbij bedrijven vanuit rijke landen via klimaatinvesteringen in ontwikkelingslanden meeprofiten van gerealiseerde CO₂-reducties) en een aantal '*voluntary markets*' (waar door private partijen vrijwillig – al dan niet onder het goedkeurend oog van internationale milieu- en klimaatorganisaties – wordt gehandeld in CO₂-certificaten).

Tot op vandaag is het resultaat van al deze beleidsvernieuwing in termen van succes of falen van klimaatmarkten niet duidelijk. Er is inmiddels wel een berg onderzoek gedaan naar het functioneren van '*carbon markets*', en dat heeft ook een berg aan kritiekpunten opgeleverd. De kritieken kunnen in drie categorieën worden ingedeeld. De eerste categorie wordt gevormd door auteurs die CO₂-markten verwerpen, omdat ze markten überhaupt ongeschikt vinden voor klimaatbeleid. Milieu- en klimaatissues moet je niet commodificeren, vermarkten, de inzet maken van gewin. Ten tweede zijn er auteurs die vooral kritiek hebben op klimaatmarkten, omdat ze niet waarmaken wat ze beloven: zij realiseren hun klimaatdoelstellingen niet of niet afdoende. Deze tweede groep heeft een flink aantal argumenten verzameld om deze kritiek te onderbouwen, bijvoorbeeld door te laten zien dat veel CDM-projecten niet tot extra CO₂-reducties leidden en in ontwikkelingslanden lokaal soms veel ecologische en sociale

schade toebrachten. Daar zit dan gelijk de overlap met de derde groep van critici, die erop wijst dat klimaatmarkten als nieuw fenomeen ook nieuwe sociale problemen creëren, vooral ongelijkheid tussen arm en rijk, Noord en Zuid.

Al deze bezwaren en kritieken komen uitvoerig aan bod in het zeer leesbare boek dat Peter Newell en Matthew Pater-son in 2010 publiceerden onder de titel *Climate Capitalism*. Zij onderschrijven en specificeren de niet geringe risico's van klimaatmarkten. Het verschil met de (andere) critici is echter dat zij ook aandacht besteden aan het veranderingspotentieel van deze markten. Als er ooit een ecologisch gemoderniseerde, groene, klimaatbestendige variant van het kapitalisme ontwikkeld wordt op wereldschaal, dan zullen klimaatmarkten en de daarbij betrokken grote marktpartijen een sleutelrol spelen, zo luidt hun redenering. Via markten komt 'klimaat' in het hart van het kapitalisme terecht en dat betekent naast alle risico's de belofte dat klimaatbeleid tot in de haarvaten van het systeem zal doordringen en het systeem van binnenuit zal transformeren: de internalisering van milieu- en klimaatdoelstellingen.

In het artikel bespreken we meer in detail het debat over voor- en nadelen van klimaatmarkten en we trekken daarbij ten eerste een parallel tussen het debat in de jaren tachtig van de vorige eeuw rond Ecologische Modernisering aan de ene kant en het debat rond '*Climate Capitalism*' zoals dat rond klimaatmarkten in de eenentwintigste eeuw ontstond aan de andere kant. We voegen aan dit debat enkele elementen toe die tot nu toe onderbelicht bleven. Zo illustreren we de werking van

en de verschillen tussen drie basisvormen van sturing (Spaargaren & Mol, 2008) die in klimaat politiek een rol spelen. We maken daarbij gebruik van de drie vormen van klimaatmarkten als casus: de staatsgereguleerde (EU-ETS) markt, de hybride (*CDM-offset*) markt, en de door marktdynamiek gedomineerde (*voluntary*) klimaatmarkten.

Van de rol van de EU in de context van staatsgereguleerde markten kunnen we leren, dat staten en hun sturingsmacht nog steeds van cruciaal belang zijn voor het beter laten functioneren van klimaatmarkten. De Europese Commissie speelde een sleutelrol in het verbeteren van EU-ETS en kan tot op vandaag in principe nog beslissen om deze klimaatmarkt weer af te schaffen. De sturingsrol van staten in onze steeds verder globaliserende-netwerksamenlevingen (Castells, 2009) is echter aan sterke veranderingen onderhevig. Staten worden zelf netwerken die verweven zijn met niet-statelijke netwerken. Deze verwevenheid kan worden geïllustreerd aan de hand van de casus van de *CDM-offset*-markten als hybride sturingsvormen. Hier is sprake van een enorm snelle groei op wereldschaal die direct verband houdt met de marktdynamieken die worden gemobiliseerd. De risico's en onvoorziene schaduweffecten die daarbij optreden zijn terug te voeren tot een gebrekkige regulering van de kant van de (lid)staten. De eigenstandige dynamiek – de stuurkracht zowel als de risico's – van klimaatmarkten, ten slotte, wordt het beste zichtbaar in de casus van de verschillende '*voluntary markets*'. Standaarden en certificaten – de klimaat-munteenheden – zijn nieuwe vormen van netwerkmacht

(Castells, 2009) en die vorm van sturing wordt steeds belangrijker in de globaliserendenetwerksamenleving. Voor de uitoefening van deze vorm van netwerkmacht zijn niet-statelijke actoren als adviesbureaus, accountancy bureaus, banken en internationale milieuorganisaties van meer belang dan staten zelf.

Het derde argument dat in het artikel wordt ontwikkeld betreft het feit dat over klimaatmarkten tot nu toe ten onrechte vrijwel uitsluitend op macro-institutioneel niveau is nagedacht en geschreven. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de enorme bijdrage die microklimaatmarkten zouden kunnen leveren aan het zichtbaar maken van klimaatproblemen en daarbij horende handelingsperspectieven in het alledaagse leven van u en ons: als burgers, huishoudens en consumenten. In Engeland is rond 2008 een aantal onderzoekers en beleidsmakers serieus met het thema van '*personal carbon budgets*' en microklimaatmarkten aan de slag geweest. Daarbij wordt aan huishoudens een klimaatbudget toegekend waarmee zij rond moeten zien te komen. Komen zij aan het eind van het jaar CO₂-punten tekort, dan moeten ze bijkopen, maar als ze een goed d.w.z. klimaatvriendelijk jaar hebben gedraaid, dan kunnen ze hun overschot op de markt verkopen. Het CO₂-profiel van huishoudens, zo blijkt uit onderzoek naar duurzame consumptie, wordt door een beperkt aantal hoofdcategorieën bepaald en er is een groeiend aanbod aan *low-carbon* alternatieven aanwezig om de klimaatprestaties te verbeteren met behoud van relevante consumptiekwaliteiten. Aan enkele belangrijke randvoorwaarden – er moet iets te kiezen

WAT MARKTEN (NIET) KUNNEN BETEKENEN VOOR KLIMAATBELEID

zijn en het geheel moet organiseerbaar blijven – wordt dus voldaan. Zo een microklimaatmarkt betreft individuen op een niet-vrijblijvende, structurele manier bij klimaatverandering en klimaatbeleid, zonder afbreuk te doen aan de handelingsautonomie van mensen. Ook deze microklimaatmarkten kennen natuurlijk een hoop problemen en beperkingen, waarvan de enorme transactiekosten en het risico van het onevenredig benadelen van bepaalde bevolkings- en leefstijlgroepen de belangrijkste zijn.

We breken in het artikel niettemin een lans voor het verder verkennen van microklimaatmarkten en we bespreken de verschillende organisatievormen die in dit verband mogelijk zijn. Ons uitgangspunt is daarbij, dat klimaatbeleid enerzijds niet achter de rug van burgerconsumenten om wordt georganiseerd, terwijl anderzijds niet alle verantwoordelijkheid voor collectieve problemen zomaar rechtstreeks op het bordje van het individu wordt gedeponeerd. Er zijn vormen van microklimaatmarkten denkbaar die een goede balans

tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheden laten zien. Met deze bespreking van nog niet bestaande microklimaatmarkten nemen we een voorschot op een mogelijk derde ronde van onderzoek en debat over de betekenis van markten voor het klimaatbeleid.

Bibliografie

- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Mol, A.P.J., Sonnenfeld, D.A. & Spaargaren, G. (Eds.) (2009). *The Ecological Modernization Reader: Environmental Reform in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Newell, P. & Paterson, M. (2010). *Climate Capitalism: Global Warming and Transformation of the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spaargaren, G. & Mol, A.P.J. (2008). Greening Global Consumption: Politics and Authority. *Global Environmental Change*, 18 (3), 350-359.