

Reactie Milieudefensie¹ op de consultatie “Tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds met een looptijd van 2024 tot en met 2030”

25 mei 2022

Context: Actie is niet langer een keuze, maar een verplichting

Uit het VN-Klimaatverdrag en het Klimaatakkoord van Parijs volgt dat duidelijk zicht moet blijven op een opwarming van de aarde van 1,5 °C. En die politieke consensus is gebaseerd op de best beschikbare klimaatwetenschap, zoals vastgelegd in de rapporten van het VN-Klimaatpanel (IPCC). Het IPCC heeft in 2018 berekend dat er in 2030 mondiaal gemiddeld 45 procent minder CO2 moet worden uitgestoten (ten opzichte van 2010) om een reële kans te houden om die noodzakelijke doelstelling te verwezenlijken en een existentiële crisis te voorkomen. De urgentie van die opgave is nogmaals bevestigd in het meest recente rapport van het IPCC, dat de noodzaak van onmiddellijke, vergaande en bestendige emissiereducties verder onderstreept. Zonder die maatregelen is het resterende koolstofbudget om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen binnen 10 jaar op.

Hieruit volgt dat alleen een doelstelling om in 2050 uit te komen op nul emissies daarom ook betekenisloos is als die niet gepaard gaat met absolute emissiereducties tussen nu en 2030.

De conclusie is onafwendbaar: er moet nú worden gehandeld, zonder aarzeling en met alle mogelijke middelen, om achterstanden in te lopen en de ergste gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Er is geen sprake van vrijblijvendheid. Actie van de overheid is een verplichting en dat die actie afdoende en tijdig is ook. Dat blijkt ook uit de toelichting van de uitspraken in de Urgendzaak vs. de Nederlandse staat, de zaak van Milieudefensie e.a. tegen Shell en de PAS/stikstof beslissing van de RvS.

Daarbij moet de overheid dus de regie stevig in handen nemen; sturend, normerend, regulerend, wetgevend, inspirerend, verleidend en met inzet van de daarvoor noodzakelijke financiële middelen. Belangrijk is dat het huidige klimaatbeleid in ieder geval aan twee voorwaarden voldoet. Één, het beleid moet doeltreffend zijn, de 1,5°C moet met zekerheid worden behaald². Twéé, dit moet op een rechtvaardige manier gedaan worden. Klimaatrechtvaardigheid betekent dat het nieuwe beleid niet mag bijdragen aan méér onrechtvaardigheid, dat iedereen moet kunnen meedoen met de transitie en dat de vervuiler moet betalen.

Het vonnis in de rechtszaak tussen Milieudefensie e.a. en (voormalig Royal) Dutch Shell bevestigt daarnaast dat niet alleen landen, maar ook bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben om gevaarlijke

1 Vereniging Milieudefensie, Postbus 191 99, 1000GD Amsterdam

2 In het nieuwe klimaat- en milieubeleidskader moet prioriteit worden gegeven aan effectiviteit, in plaats van aan efficiëntie. We hebben beleidsmaatregelen nodig die snel en met zekerheid de vereiste vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en bescherming van onze biodiversiteit opleveren. Jarenlang worden lijsten met kansrijke groene technologieën en gedragsveranderingen besproken, talloze proefprojecten hebben aangetoond welk werken, nu is het tijd om ze op grote schaal toe te passen. Het terugdringen van de vervuiling moet het eerste en belangrijkste criterium zijn bij de beoordeling van beleidsopties. We hebben resultaten nodig en die hebben we nu nodig.

klimaatverandering te voorkomen. De rechtbank oordeelde dat Royal Dutch Shell zijn activiteiten in lijn moet brengen met een reductiepad behorend bij het 1,5°C-doel door haar controle en invloed te gebruiken om de wereldwijde uitstoot die wordt veroorzaakt door de Shell-groep in de komende 9 jaar bijna te halveren. Dit geldt voor alle uitstoot, inclusief de uitstoot die samenhangt met het gebruik van de door Shell verkochte producten (scope 1, 2 én 3)³.

Grote vervuilers en belangrijke systeemspelers hebben, met andere woorden, een bijzondere verantwoordelijkheid. De samenleving en de wereldgemeenschap verlangen actie ook van hen, en het recht eist dat ook. Ook voor hen is de tijd van vrijblijvendheid voorbij en zij kunnen en moeten bijdragen aan de systeemverandering die noodzakelijk is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

In onze strijd tegen gevaarlijke klimaatverandering richt Milieudefensie de aandacht daarom óók op grote ondernemingen. En Milieudefensie verlangt van de regering dat ook zij het onze ondernemingen oplegt, omdat het én noodzakelijk is én rechtvaardig.

HET KLIMAATFONDS

Milieudefensie ziet de komst van een klimaatfonds in principe als een positieve ontwikkeling. Het is immers een signaal van de huidige regeringscoalitie, dat men zich maximaal wil inspannen om onze planeet leefbaar houden. De coalitie meldt ook expliciet de klimaatdoelstelling van maximaal 1,5 graden van het Klimaatakkoord van Parijs na te streven.

Zoals we afsluitend zullen betogen, betekent dat wel dat de doelstellingen van het klimaatfonds (en dus de Klimaatwet) méér aangescherpt moeten worden dan het huidige voornemen (dat slechts verwijst naar de Europese kaders) én dat er snel tussendoelen moeten worden opgenomen en gehaald.

We waarderen de inzet zekerheid te bieden op middellange termijn dat middelen beschikbaar zijn voor projecten om de CO₂-reductiedoelstellingen te behalen.

We waarderen ook de poging te borgen dat integrale besluitvorming over de besteding van deze middelen plaats gaat vinden in logische samenhang met de rest van het beleid, waaronder de inzet van instrumenten op het gebied van regulering en beprijzing van CO₂-uitstoot.

Wij zijn van mening dat die integrale besluitvorming zich ook dient uit te strekken naar de andere doelen waar de overheid verantwoordelijk voor is, zoals bijvoorbeeld het stikstof, natuur en sociale rechtvaardigheid. Het mag niet zo zijn dat kansen voor synergieën gemist worden, of dat het ene beleid het andere frustreert.

Specifieker zien wij ook op minimaal 3 punten het risico dat generiek beleid juist wordt ondernijnd. In deze reactie op de consultatie gaan wij in op deze drie hoofdpunten: (i) de maatwerkafspraken, (ii) de investeringen in de waterstof-infrastructuur en (iii) kernenergie. We eindigen met algemene opmerkingen en suggesties over het gebruik van dit fonds en de doelstelling ervan.

³ https://en.milieudefensie.nl/news/2021-05-26-eng-ecli_nl_rbdha_2021_5339.pdf

De maatwerkafspraken

“Onder het bestedingsdoel “het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige CO₂-reducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven” wordt in ieder geval begrepen bindende maatwerkafspraken met de industrie, indicatief voor 3 miljard euro.” (MvT)

Milieudefensie constateert dat een goede onderbouwing voor het nut van deze besteding ontbreekt terwijl tegelijkertijd het risico groot is dat met dit cadeau voor de grote vervuilers generiek beleid wordt gefrustreerd.

Op voorhand lijkt het duidelijk dat de financiële bijdrage van de staat bij deze zogenaamde maatwerkafspraken het beleidsprincipe ‘De vervuiler betaalt’ gaan ondermijnen. Dat is een belangrijk marktordeningsprincipe; het geeft concurrentievoordeel aan die ondernemingen die er het beste in slagen vervuiling te vermijden. Waarom krijgen de grootste vervuilers, bedrijven die in de afgelopen jaren (of decennia) te weinig hebben gedaan, geld toe in plaats van dat zij via andere maatregelen verplicht of geprikkeld worden om op te houden gevaarlijke klimaatverandering te veroorzaken?

Onderdeel van de vergroening van onze economie is niet alleen het opbouwen van groene sectoren en het ombouwen van bestaande sectoren naar groen maar ook dat bepaalde sectoren en bedrijven zullen worden afgebouwd. Deelt het kabinet de visie dat de rol van de fossiele industrie in de energievoorziening moeten worden afgebouwd? Wat is de visie van het kabinet t.a.v. andere grote CO₂-uitstotende industrieën (bijvoorbeeld de kunstmestindustrie, de raffinaderijen, de luchtvaart, het Indiase Tatasteel)? Gezien de benodigde systeemveranderingen voor én de energietransitie én de ombouw naar een circulaire economie, in welk scenario is het dan terecht om heel veel geld van de belastingbetaler in deze industrieën te steken in plaats voor te sorteren op een krimp-scenario?

Hier schuilt het risico een **lock-in** te veroorzaken van bedrijven en sectoren die in hun huidige vorm geen toekomst hebben. Deze situatie lijkt op het kabinet Balkenende dat met veel subsidies kolencentrales heeft laten bouwen, zogenaamd ‘schoon’, en daarmee volgende kabinetten heeft opgezadeld met de uitdaging om deze kolencentrales weer snel te moeten sluiten. Wie wordt hier nou beter van? Het klimaat in ieder geval niet.

Wij zien in de maatwerkafspraken ook geen klimaatrechtvaardigheid. Met deze zogenaamde maatwerkafspraken wordt dit geld niet goed besteed. Dat moet anders.

Dus als de regering noodzaak ziet om het Klimaatfonds kleiner te laten worden vanwege andere opkomende prioriteiten, dan zijn deze zogenaamde maatwerkafspraken een goede bron voor deze beoogde bezuinigingen.

Normeringen en heffingen zijn én effectiever én eerlijker tegenover al die burgers en MKB-bedrijven die wél voor hun eigen vergroening moeten betalen.

Investerings in waterstof en waterstofinfrastructuur

“Onder het bestedingsdoel “CO₂ -neutrale energievoorziening in 2050” wordt in ieder geval begrepen een bijdrage aan de vroege fase opschaling van duurzame energiedragers, indicatief voor 15 miljard euro.” (MvT)

Er is sprake van een heuse waterstof-hype. Milieudefensie roept het kabinet en de Tweede Kamer op om mogelijke miljardeninvesteringen in waterstofinfrastructuur te baseren op volledige informatie en rationele afwegingen.

Vooraf wil Milieudefensie graag opmerken dat een mogelijke nieuwe infrastructuur voor waterstof als energiedrager moet worden behandeld als een nutsvoorziening. In de samenleving is in de laatste jaren het inzicht doorgedrongen dat de privatisering op diverse terreinen te veel is doorgeschooten. Waterstof **als energiedrager** is een nutsvoorziening en de overheid moet controle en zeggenschap houden zodat deze voorziening ten allen tijde wordt gebruikt om het algemene nut te dienen.

In het politiek-maatschappelijke debat rond groene waterstof wordt waterstof vooral gepresenteerd als nuttige energiedrager welke kan worden ingezet ter vervanging van op fossiel gebaseerd energie. Daarbij wordt echter veel te weinig aandacht besteed aan het feit dat op dit moment industrie al enorme hoeveelheden waterstof gebruikt, maar dan **als tussenproduct, als grondstof** voor chemische producten, bijvoorbeeld voor ammoniak (kunstmestindustrie) of methanol (chemische industrie). Op dit moment wordt 95% van alle waterstof in Nederland, ongeveer 1,5 miljoen ton, als product door deze fossiele bedrijven gebruikt – en dus NIET als energiedrager. En omdat deze waterstof nog steeds wordt gemaakt uit aardgas, olie, kolen (grijze waterstof) komt er veel CO₂ vrij. Daarom zouden deze bedrijven natuurlijk erg blij als de overheid (financieel) bijspringt en helpt hun product te vergroenen. Hoeven ze dat zelf niet te doen of andere oplossingen te bedenken.

Milieudefensie vindt echter dat vervuilers zelf financieel verantwoordelijk zijn voor het vergroenen van hun productieproces; de vervuiler betaalt en de groenste heeft het concurrentievoordeel. Deze dynamiek mag niet worden gefrustreert door het Klimaatfonds. Milieudefensie ziet het vergroenen als een eigen verantwoordelijkheid⁴ van bedrijven en geheel niet als publieke taak en roept het kabinet op het klimaatfonds niet hiervoor te gebruiken. Als er bijvoorbeeld nóg meer nieuwe leidingen moeten worden aangelegd om groene waterstof als chemisch tussenproduct tussen de bedrijven te verplaatsen dan moeten de bedrijven daar zelf voor betalen, evenals voor de eventuele meerkosten voor productie van groenere grondstoffen.

Dat gezegd hebbende, is een véél verdere opschaling van wind en zon uiteraard noodzakelijk en steunt Milieudefensie alle inspanningen om wind op zee uit te breiden (op een natuurinclusieve manier). Nederland gebruikt op dit moment nog 3.000 PJ fossiele energie. Nederland moet onderkennen dat het onmogelijk is dat allemaal te vervangen en de economie vervolgens op bestaande voet te laten doordraaien. Daarom moet het beleid in eerste instantie veel sterker gericht zijn op besparing, op alle fronten. En dan nóg, is er veel meer wind en zon nodig, en met name wind op zee.

4 Zie ook de uitspraak over eigenstandige verantwoordelijkheid in de Shell-zaak.

De prioritaire uitgaven uit het Klimaatfonds zouden zich daarop moeten richten – op een enorme versnelling van de energiebesparing (in 2030 1/3 minder in alle sectoren) en een verdrievoudiging van de ambitie voor de duurzame opwek.

De beschikbaarheid van wind en zon in periodes dat het niet voldoende waait en niet zonnig is, is – terecht - onderdeel van het debat en onderzoek. Onder andere het Duitse Öko-Institut heeft uitvoerig onderzocht dat pas bij een aandeel van ca. 80% zon en wind in het elektriciteitssysteem het zinvol is elektriciteitsoverschotten op te slaan in systemen zoals waterstof om zodoende de donkere en windstille dagen (in de winter) te kunnen overbruggen. Bij een kleiner aandeel duurzame elektriciteit zijn eenvoudigere systemen zoals korte-termijn opslag (bv in autobatterijen, warmte, etc), een Europese stroommarkt en sturing van vraag & aanbod voldoende en goedkoper.⁵

Wat verder bij waterstoftoepassingen *als energiedrager* uitspringt, is de inefficiëntie ten opzichte van directe elektrificatie. In de warmtevoorziening kost de waterstofroute 4 tot 10 keer meer energie, in de mobiliteit en elektriciteitsvoorziening 2 tot 3 keer meer. Daarom kan de energie uit wind en zon beter direct als elektriciteit worden gebruikt, in ieder geval zolang er nog een tekort is aan deze energiebronnen en zolang er huidige elektriciteit op basis van fossiele bronnen vervangen kan worden door wind en zon.

Wind en zon moeten dus in eerste instantie worden gebruikt voor elektriciteit direct. Daar is op dit moment een tekort en dat tekort gaat nog vele jaren aanhouden, gezien de toenemende elektrificatie. Met alle nieuwe wind- en zonne-energie die Nederland i.h.k.v. de energietransitie gaat opwekken, kan dus veel méér CO2 worden vermeden als de elektriciteit direct wordt gebruikt dan als het eerst wordt omgezet in waterstof.

Kernenergie

Door 5 miljard euro te oormerken voor ondersteuning van de mogelijke bouw van twee kerncentrales neemt het kabinet willens en wetens het risico dat publiek geld niet doelmatig besteed zal worden. Door eerst af te spreken dat het **hoe dan ook** aan kernenergie besteed moet worden en pas daarna na te gaan denken over de precieze besteding en het precieze doel van de bestedingen wordt een pervers mechanisme opgetuigd dat onder andere willekeur tot gevolg zal hebben.

Het kabinet ziet niet alleen de noodzaak om klimaatverandering tegen te gaan maar wil ook de totale impact van industriële activiteiten op de leefomgeving verminderen en een toekomstgericht, duurzaam economisch potentieel opbouwen ten bate van de BV Nederland. Kernenergie draagt echter niet substantieel bij aan deze doelen en is in potentie zelfs een bedreiging voor de realisatie van deze doelen.

Er is al veel onderzoek gedaan naar de vraag wat de meest kosteneffectieve manier (investering) is om minder CO2 uit te stoten. Kernenergie komt in die onderzoeken niet heel goed uit de bus; er zijn altijd andere investeringen en maatregelen die veel beter scoren. En dus kunnen deze 5 miljard veel beter besteed

5 *Die Bedeutung strombasierter Stoffe für den Klimaschutz in Deutschland.* (2019)
<https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PtX-Hintergrundpapier.pdf>

worden.

Uit overwegingen van doelmatigheid, effectiviteit en (onder andere intergenerationele) rechtvaardigheid is 5 miljard euro belastinggeld voor kernenergie een onlogische en contraproductieve keuze.

Geen cadeaufonds voor vervuilende bedrijven

Milieudefensie constateert dat bij alle drie hierboven genoemde budgetten ernstige twijfels bestaan of dit wel de meest effectieve óf efficiënte investeringen zijn om de beoogde klimaatdoelen te bereiken. Wat wél opvalt is dat zij met zekerheid ten goede komen aan een aantal grote industriële bedrijven in Nederland. Bedrijven die tot nu toe geen voldoende bijdrage hebben geleverd aan het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering. In tegendeel, als grote vervuilers zijn zij in grote mate verantwoordelijk hiervoor. En nu gaat het klimaatfonds juist deze bedrijven een helpende hand geven. Ergo, de belastingbetaler gaat de vergroening van de bedrijven betalen.

Dat is des te riskanter nu de Algemene Rekenkamer, bij monde van hun president Arno Visser al liet weten "nog niet gerust" te zijn dat de tientallen miljarden die het nieuwe kabinet wil investeren in klimaat en natuur op een juiste manier worden uitgegeven. Het kabinet heeft het financiële beheer al jaren niet op orde, en aan de voorgenomen miljardeninvesteringen kleven ook grote risico's. De Rekenkamer vreest dat belastinggeld niet volgens de regels wordt uitgegeven."⁶

Voor Milieudefensie is het daarom onwenselijk om deze grote hoeveelheid belastinggeld op deze manier te willen besteden. Ze komen te veel ten goede aan de bedrijven, de grootste vervuilers, en niet het algemene nut. Het klimaatfonds mag geen cadeaufonds voor vervuilende bedrijven zijn. Delen van dit budget kan beter en eerlijker worden besteed.

De doelstelling van het klimaatfonds

Zoals eerder betoogt is Milieudefensie van mening dat de Nederlandse overheid gehouden is afdoende en tijdige actie om gevaarlijke klimaatverandering onder de 1,5 C te houden. En dat in de rekenschap dat zonder die maatregelen het resterende koolstofbudget om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen binnen 10 jaar op is.

Hieruit volgt dat alleen een doelstelling om in 2050 uit te komen op nul emissies, waar artikel 2 nu naar verwijst noodzakelijkerwijs moet worden aangevuld met effectieve maatregelen voor absolute emissiereducties tussen nu en 2030.

Daarom zijn wij van mening dat het niet afdoende is als (de toelichting op) de wet (alleen) verwijst naar het regeerakkoord van de huidige coalitie⁷ "dat de doelen voor broeikasgasreductie worden aangescherpt en in lijn worden gebracht met de Europese klimaatwet: ten minste 55% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050."

6 ANP, 18 mei 2022

7 Het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77)

Niet de afspraken van een tijdelijke coalitie moeten leidend zijn, maar de klimaatverplichtingen voor de Nederlandse overheid zoals die bijvoorbeeld volgen uit de mensenrechtsverdragen en het akkoord van Parijs.

Ook bij de voorgestelde wijziging van de Klimaatwet (*brief regering aan de Tweede Kamer 11/02/2022*) moeten o.i. deze verder verscherpte doelen mét bijhorende tussendoelen worden opgenomen.

Milieudefensie onderschrijft verder de bijdrage van Natuur & Milieu betreffende de doelstelling van dit klimaatfonds. Ook wij roepen op om:

- Onder artikel 2 de 1.5 grad doelstelling expliciet op te nemen.
- De CO₂-neutrale elektriciteitsvoorziening in 2050 in artikel 2, lid 2, sub a, te vervangen door “2035”. Recente onderzoeken laten zien dat 2050 voor de elektriciteitsvoorziening te laat is voor 1.5 grad.
- In artikel 2, lid 2, expliciet te vermelden dat financiële middelen die naast scope 1 klimaatwinst óók bijdragen aan een circulaire economie de voorkeur kunnen genieten boven initiatieven die de lineaire economie in stand houden.