

# Nieuwe ambitie voor het milieubeleid

## *Naar aanleiding van ‘Het groene optimisme’ van Wijnand Duyvendak*

Ook na de VN klimaatconferentie in Zuid-Afrika afgelopen december is een oplossing voor de wereldwijde klimaatverandering nog altijd ver weg. Wat er op klimaatconferenties misgaat in het groot, gaat in het Nederlandse klimaatbeleid mis in het klein, beweert Heleen de Coninck. De verleiding om de situatie bij het oude te houden is gewoonweg te groot.

HELEEN DE CONINCK

In december werd na een marathononderhandeling de zeventiende VN-klimaatconferentie afgesloten met wat door de Europese Unie en de klimaatkwetsbare landen als een triomf werd gevierd. Ondanks onwil van de Verenigde Staten en de tegenstand van grote ontwikkelingslanden, met name India, staat nu zwart op wit dat er in 2015 een akkoord moet liggen. Dat akkoord moet in 2020 ingaan en ‘juridische kracht’ hebben. Maar wat er internationaal ook wordt afgesproken, gevestigde belangen zullen klimaatbeleid in de weg blijven staan. Dit geldt voor Nederland, maar ook voor andere landen. Er zijn enkele nieuwe en bemoedigende

slagen gewonnen in Durban. Zo worden de ontwikkelingslanden nu niet meer als één groep beschouwd, maar wordt er verschil gemaakt tussen Singapore, Saoedi-Arabië en China aan de ene kant, en Mali, Laos en Bangladesh aan de andere. Alle landen hebben een verantwoordelijkheid om emissies te reduceren, maar van sommige wordt meer verwacht dan van andere.

Maar of in 2015 dat akkoord met juridische kracht er ligt valt te bezien. Op de VN klimaatconferentie van 2007 was ook afgesproken dat er in 2009 in Kopenhagen een nieuw akkoord zou komen. Dat werd een grote teleurstelling. Eigenlijk betekent Durban niet veel meer dan een uitstel van zes jaar van een klimaatakkoord, van 2009 naar 2015. En zelfs als er een juridisch bindend akkoord zal komen, zoals het Kyoto Protocol van 1997, dan nog is de juridische kracht ervan betrekkelijk. De Verenigde Staten

**Over de auteur** Heleen de Coninck is research fellow bij de WBS en programmaleider bij de afdeling Beleidsstudies van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)

konden zich toen terugtrekken voor ze Kyoto hadden geratificeerd, en Canada en Japan houden zich niet aan de afspraken. Ongestraft.

In de VN klimaatconferenties is ieder jaar weer hetzelfde belangenconflict zichtbaar dat zich in vrijwel elk land afspeelt. Dat betreft met name de energievoorziening. Fossiele brandstoffen zijn goedkoop maar hebben tevens het grootste aandeel in de mondiale broeikasgasuitstoot. Niet alleen in elektriciteitscentrales, ook in het vervoer en in de industrie, die weer producten maakt voor sectoren als de bouw en de landbouw. Fossiele brandstoffen zijn daarom belangrijk voor economische ontwikkeling en stellen mensen in staat om te voorzien in hun behoeften: eten, huisvesting, gezondheid, comfort, mobiliteit, luxeartikelen. De kosten van een omschakeling naar duurzame energie zijn op de korte termijn hoog. De belangen van regeringen en industrie om de situatie zo veel mogelijk bij het oude te houden zijn daarmee groot. In landen die zelf fossiele brandstoffen winnen en exporteren zijn die belangen nog groter dan in landen die ze alleen gebruiken.

#### KLIMAATCRITICI KRIJGEN ERVAN LANGS

In zijn onlangs verschenen boek *Het groene optimisme* vertelt Wijnand Duyvendak hoe dit voor Nederland uitpakt. De ondertitel spreekt van 'het drama van 25 jaar klimaatpolitiek'. Het boek is in feite een politieke analyse van de geschiedenis van een opmerkelijk milieuprobleem in een opmerkelijk land. Want Duyvendak maakt duidelijk dat Nederland als geen ander land heeft gepoogd klimaatverandering op de agenda te krijgen, maar dat het ook als geen ander land worstelt met de enorme hindernissen die klimaatbeleid in de weg staan.

Duyvendak onderscheidt twee 'klimaatgolven', de eerste van 1987 tot 1989, en de tweede van 2006 tot 2010. Tijdens deze golven kreeg klimaatverandering in Nederland ineens veel aandacht. Politici gingen op de bres staan voor maatregelen en het publieke bewustzijn van het probleem, het urgentiegevoel, groeide. Allerlei

doelstellingen werden afgesproken. Maar toen de golf van belangstelling wegebde, begon de werkelijke strijd. Die speelde zich vooral af tussen het ministerie van VROM en dat van Economische Zaken, waarbij VROM de milieubelangen en EZ de industriebelangen vertegenwoordigde (EZ bleef immers verantwoordelijk voor de energiesector). Omdat het klimaatprobleem in de dagelijkse politieke realiteit tussen de klimaatgolven in gemakkelijk kon worden genegeerd, werd de strijd keer op keer in het voordeel van EZ beslist. Doelstellingen voor emissiereductie, maar ook voor energiebesparing en hernieuwbare energie, werden structureel niet gehaald. VROM was een machteloos ministerie — dat nu overigens is opgegaan in het veel grotere Infrastructuur en Milieu.

## *Nederland heeft als geen ander land klimaatverandering op de agenda proberen te krijgen*

Als voormalig directeur van Milieudefensie, en als Kamerlid dat moest opstappen vanwege zijn activistische verleden, is Duyvendak verre van een neutrale waarnemer. Hij heeft ook alle reden om gefrustreerd te zijn over het klimaatdebat. Het aardige is echter dat de schrijver het boek wel kleurt, maar het de lezer laat weten wanneer dat gebeurt. Hij laat de betrokkenen zelf het verhaal vertellen en schuwt zelfkritiek niet. Daarbij wuift hij meer lof toe naar CDA- en VVD-politici dan naar die van GroenLinks en de PvdA.

Het enige punt waarop hij geen concessies doet betreft de klimaatsceptici. Duyvendak heeft begrip voor de twijfel van mensen die na het lezen van de krant niet weten wie ze moeten geloven, omdat de media de discussie over de vraag of klimaatverandering wordt veroorzaakt door menselijk handelen, vaak neerzetten als een zuiver wetenschappelijk debat. In de praktijk is het een debat tussen wetenschappers en goedgebekte leken, waarbij de laatsten gebruik-

maken van de neiging van de wetenschap om onzekerheden uit te lichten om twijfel te zaaien.

Ook *s&D* wordt niet gevrijwaard van deze geluiden. Frans Sluijters artikel in het vorige nummer van *s&D* bevat een aantal interessante discussiepunten over de ongezonde vermenigving van politiek en klimaatwetenschap, maar presenteert wetenschappelijke onzekerheid ook als twijfel. Dat hij geen expert is, wordt duidelijk als hij in detail treedt. Zo trekt hij de causaliteit van broeikasgasconcentratie en temperatuurstijging in twijfel — er zou een serieuze discussie zijn over de vraag of de temperatuurstijging de  $\text{CO}_2$ -stijging veroorzaakt in plaats van andersom. Het staat echter buiten kijf dat de hogere  $\text{CO}_2$ -concentratie in de atmosfeer door het verstoken van fossiele brandstoffen wordt veroorzaakt. Hij noemt het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) verpolitiseerd, terwijl de organisatie juist zo is ingericht dat wetenschap en politiek gescheiden worden en er in het proces waarmee het IPCC rapporten produceert allerlei maatregelen worden genomen om de beleidssamenvattingen in overeenstemming te laten zijn met het wetenschappelijke deel van de rapporten. Het lijkt niet direct Sluijters agenda te zijn om op te treden als ontkenner van de menselijke invloed op het klimaat, maar door zich als leek in het debat te mengen, verergert hij het probleem van politisering van de klimaatwetenschap dat hij in zijn artikel juist wil aankaarten.

#### MILIEUMINISTERS VAN GOEDE WIL

- 34 In *Het groene optimisme* worden alle bewindslieden van *VROM* sinds de eerste klimaatgolf geïnterviewd — Nijpels (VVD), Winsemius (VVD), Alders (PvdA), De Boer (PvdA), Pronk (PvdA), Van Geel (CDA) en Cramer (PvdA), ze komen allemaal aan bod. En ze komen er allemaal goed vanaf. Zonder uitzondering zijn het lieden met ambitie, ideeën en visie, die veel willen maar gehinderd worden door het gebrek aan politieke macht van hun ministerie, dat nauwelijks iets voor elkaar krijgt. Ze ondervinden grote weer-

stand van met name de minister van Economische Zaken, die de oren consequent naar de industrie laat hangen. Als er een premier is die ook iets wil, zoals Lubbers in de tijd dat Nijpels milieuminister was, kan er veel. Als er een premier is die andere prioriteiten heeft, zoals Wim Kok, heeft klimaatbeleid stormwind tegen.

Impliciet moet de PvdA aardig wat kritiek incasseren. Tussen de regels door lees je dat de PvdA er fors aan heeft bijgedragen dat de aanpak van klimaatverandering werd gefrustreerd. Dat ligt volgens Duyvendak niet aan de ministers, die in meerderheid van de PvdA afkomstig waren. Zij deden hun best, maar stonden als het hard tegen hard ging met lege handen; ze werden onvoldoende gesteund door hun hoger geplaatste partijgenoten.

## *Nu de energiesector geliberaliseerd is, heeft de overheid er weinig meer over te zeggen*

Voorals Wim Kok krijgt indirect veel kritiek. Keer op keer leek hij andere dingen belangrijker te vinden dan de strijd tegen de klimaatverandering. Milieu was op papier wel een thema, maar in de praktijk werd ieder initiatief dat iets zou bewerkstelligen weggezet als 'slecht voor de economie en werkgelegenheid'. Duyvendak wijst ook op de rol van marktwerking in die tijd, die ook door de PvdA nauwelijks werd bekritiseerd. Nadat Nederland de liberalisering van de energiesector als het braafste jongetje in de Brusselse klas heeft uitgevoerd, verloor de overheid haar grip op de energiesector. In een geliberaliseerde elektriciteitssector is het veel moeilijker om beleid te implementeren.

Wat blijft liggen in deze analyse is onze nationale kwestie: de rol van de gasector in Nederland. Dat we in Nederland massaal aan ons eigen gas verslaafd zijn, wordt nauwelijks erkend. Die verslaving onderscheidt ons van een land als Duitsland, dat niet of nauwelijks

over zo'n handige bron beschikt. Ons gas gebruiken we niet alleen voor het verwarmen van onze huizen, we gebruiken het ook in onze tuinbouwsector, die op goedkoop gas draait. En ook de industrie profiteert, die met goedkoop gas gunstige vestigingsvoorwaarden heeft in Nederland. Voor ongeveer 60% van onze elektriciteitsopwekking gebruiken we gas. En ook onze overheid draait op gas, zowel voor economische dynamiek als voor belastinginkomsten bij de winning van aardgas.

## *We moeten ons meer rekenschap geven van de effectieve gaslobby in ons land*

Gas kent natuurlijk veel voordelen: het is veel schoner dan kolen en we hebben het zelf. De Nederlandse gasverslaving is echter zo ernstig dat de overheid en het bedrijfsleven in een staat van ontkenning verkeren over de duurzaamheid van gaswinning in Nederland. Vanaf 2030 zijn onze eigen velden een aflopende zaak. Geen nood, zeggen overheid en bedrijfsleven: we gaan gewoon gas importeren uit Rusland, Qatar en Algerije, het opslaan in onze lege gasvelden, en het verkopen als de prijzen stijgen. Dat heet de gasrotonde, een van de belangrijkste doelstellingen van het ministerie van EL&I (het nieuwe en grotere EZ). De investeringen voor de gasrotonde moeten nu worden gedaan, ook door de Nederlandse overheid. Het is echter een heel andere tak van sport om gas uit je eigen ondergrond te verkopen dan om gas te verhandelen. Het lijkt wel of de gasector koste wat het kost voor Nederland behouden moet worden.

Gas speelt ook een belangrijke rol in het innovatiebeleid. Komt er schaliegas als nieuwe optie uit de vs overwaaien, dan duikt iedereen erop. Gas, daar hebben we verstand van! In Frankrijk heeft de regering besloten de risico's te groot te vinden, in Nederland worden de mogelijkheden nog wel onderzocht — en er wordt stevig voor gelobbyd. In een bijlage bij *NRC Handelsblad*, gepubliceerd door van NRC Media in samenwerking met (olie- en) gasbedrijf Shell en Museum Boerhaave, is gas de 'destination fuel', waar u met prachtige foto's en aantrekkelijke teksten ook van wordt overtuigd. Groen gas doet opgeld, gas kan variabele stroom uit wind opvangen, gas is lief, gas is goed, gas, gas, gas!

Duyvendak sluit zijn boek af met een groot aantal aanbevelingen, niet alleen om klimaat op de agenda te houden, maar vooral om de uitvoering van klimaatbeleid te waarborgen, ook wanneer de aandacht na een 'klimaatgolf' verslapt. Zijn punten snijden zeker hout, maar we moeten ons meer rekenschap geven van de effectieve gaslobby in ons land. En het eeuwige geloof dat milieubeleid slecht is voor de economie moet, met de goede argumenten die er zijn, worden bestreden.

Wat is nu het advies aan de toekomstige ministers van Milieu? Ten eerste: begin niet aan de baan als het niet helder is dat de minister van Milieu over energie gaat. Ten tweede: begin niet aan de baan als de lijsttrekker van de eigen partij niet overtuigd is van het belang van klimaatbeleid. Ten derde: maak gebruik van de positieve krachten in de samenleving en binnen het bedrijfsleven, maar houd het primaat bij de overheid en de politiek. Alleen als op nationaal niveau de impasse doorbroken kan worden, is er hoop dat dit ook op VN-niveau gebeurt.