

Klimaatbeleid faalt vanwege de politieke economie in Nederland

Nederland scoort slecht als het gaat om klimaatbeleid: tussen 1990 en 2019 namen de CO₂-emissies nauwelijks af. Het regeerakkoord kondigt daarom grootschalige investeringen aan. Maar welke oorzaken liggen er ten grondslag aan het tot nu toe magere klimaatbeleid, en wat is er nodig om het succesvol te maken?

IN HET KORT

- Het klimaatbeleid dat de afgelopen dertig jaar gevoerd is, is niet mislukt door een gebrek aan middelen.
- Belangrijke oorzaken zijn de wisselende voorkeuren van burgers en de grote belangen bij een energie-intensieve economie.
- Externe druk zal er mogelijk toe kunnen leiden dat het klimaatbeleid in de komende jaren succesvoller zal zijn.

**JAN LUITEN
VAN ZANDEN**

Hoogleraar aan de
Universiteit Utrecht

Met de hakken over de sloot wist de Nederlandse staat in 2020 te voldoen aan het Urgenda-vonnis, dat bepaalde dat de emissies van broeikasgassen ten minste 25 procent lager moesten worden dan in 1990. Met dank aan corona en, heel ironisch, aan de zachte winter (CBS, 2022).

Als er vergeleken wordt met het laatste normale jaar, 2019, dan is het beeld echter veel minder fraai: tussen 1990 en 2019 namen de CO₂-emissies nauwelijks af, en de CO₂-voetafdruk – waarbij er rekening wordt gehouden met de CO₂ in importen en exporten – is vermoedelijk zelfs toegenomen (CBS, 2021; Wilting et al., 2015).

Het regeerakkoord kondigt daarom grootschalige investeringen in het klimaatbeleid aan. Maar waarom is dit beleid de afgelopen dertig jaar zo weinig succesvol geweest, ondanks de bij tijden ruimhartige subsidiestromen? Daar zijn vier oorzaken voor, die in dit artikel aan bod zullen komen.

Wisselende stemmingen

Nederland is een democratie, en politieke besluitvorming dient de voorkeuren van een bevolking te reflecteren. Een van de problemen daarbij is dat deze voorkeuren niet stabiel zijn, en plotseling en soms zelfs radicaal kunnen veranderen – met gevolgen voor het klimaatbeleid.

Duyvendak (2011) onderscheidt in zijn overzicht van het klimaatbeleid tussen 1986 en 2010 een aantal golven

in de belangstelling voor het milieu (Van den Burg, 2000). De eerste klimaatgolf betrof de periode 1987–1989, met uitlopers in de eerste helft van de jaren negentig, maar daarna duurde het zo'n vijftien jaar voordat dit onderwerp weer hoog op de politieke agenda van de burger kwam te staan. Tussen 2006 en 2010 was er de piek van de tweede klimaatgolf, in 2010 gevolgd door een dramatische terugslag in de aandacht voor het klimaat. En recent, zeker vanaf het begin van de coronapandemie, is de aandacht voor het klimaatprobleem weer omgeslagen en beleven we een derde golf.

Tussen deze pieken zijn er perioden geweest waarin de tegenwind sterk was: rond 2000 werd deze gepersonifieerd door Pim Fortuyn, rond 2010 had de doorbraak van de PVV vergelijkbare effecten. De kabinetten Balkenende I (2002–2003) en Rutte I (2010–2012) belichaamden deze lagere prioritering van het klimaat.

Dergelijke golfbewegingen zijn terug te vinden in de ledenaantallen van milieuorganisaties, en in de gegevens verzameld door het SCP over de politieke prioriteiten van burgers. Als het economisch tegenzat, daalde de plek van het milieu in de politieke voorkeuren van burgers, en vice versa (SCP, 2022).

In veel democratieën komen deze schommelingen in politieke voorkeuren tot uitdrukking in een wisselend politiek leiderschap; conservatieve en progressieve partijen wisselen elkaar dan af – zoals in het Verenigd Koninkrijk, Labour en de Tories – en de premier en de ministersploeg verandert dienovereenkomstig. In Nederland was dat veel minder het geval. Ministers-presidenten zoals Lubbers, Kok, Balkenende en Rutte zijn langdurig aan de macht. Zij zijn erin geslaagd hun ideologisch programma en de partners waarmee ze regeren, aan te passen aan de veranderende politieke voorkeuren van de kiezers.

De ideologische flexibiliteit van de Nederlandse ministers-presidenten is vermoedelijk kenmerkend voor het poldermodel en de coalitiepolitiek, waarin het immers noodzakelijk is om voortdurend compromissen te sluiten, en desnoods na de verkiezingen standpunten te verdedigen die verschillen van de ideeën die tijdens verkiezingscampagnes verwoord zijn. Het politieke leiderschap dat daaruit voortvloeit – en dat in zekere zin door de Nederlandse politieke verhoudingen 'geselecteerd' wordt – kenmerkt zich door het ontbreken van sterke inhoudelijke voorkeuren. In de Nederlandse polderverhoudingen stuurt het politieke

leiderschap de samenleving in slechts beperkte mate – en wordt ze er grotendeels zelf door gestuurd.

Kok was misschien van de vier genoemde premiers degene met de sterkste politieke overtuigingen, maar ook hij besloot om halverwege de rit – onder invloed van het hem omringende marktdenken – zijn ‘ideologische veren’ af te schudden. En Rutte heeft het gebrek aan eigen overtuigingen tot zijn keurmerk gemaakt, door op te merken “dat men voor ‘visie’ bij de oogarts moet zijn”.

Geen van de vier premiers vanaf Lubbers had wortels in de milieubeweging of daar sterke affiniteit mee, maar Lubbers was bijvoorbeeld bereid om mee te schrijven aan de baanbrekende beleidsnota *Zorgen voor morgen* uit 1988. Desondanks steunde hij een paar jaar later, toen de piek gepasseerd was, minister Alders maar in zeer beperkte mate waardoor er van een krachtig beleid niet veel terecht kwam (Duyvendak, 2011).

Een energie-intensieve economie

Een tweede reden waarom het klimaatbeleid in Nederland moeilijk van de grond komt, zijn de belangen in onze van oudsher energie-intensieve economie. Nederland heeft vanaf de vroegmoderne periode steeds een energie-intensieve economie gehad, wat na de ontdekking van het Groningse gasveld in de jaren vijftig zeer versterkt werd door het overvloedige aardgas. Zowel landbouw als industrie profiteerde hiervan. Grote industriële concerns (Hoogovens, Shell, Aldel) breidden dergelijke activiteiten sterk uit. De kassen van het Westland deden hetzelfde voor de agrarische productie. Vanaf de jaren zestig was de stimulering van deze activiteiten op basis van goedkoop gas zelfs het voorwerp van beleid, in de veronderstelling dat de opkomst van kernenergie de waarde daarvan zou uithollen.

De gevestigde belangen die zich verzetten tegen het radicaal duurder maken van energie (het op termijn meest voor de hand liggende klimaatbeleid) waren fors, en vonden vaste voet aan de grond bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ), vanouds de plek waar de ondernemersbelangen behartigd worden.

Milieubeleid was in het grootste deel van deze periode ondergebracht bij VROM, totdat dit ministerie in 2010 uit elkaar gehaald werd. Ideologisch stonden EZ en VROM tegenover elkaar: EZ verwachtte veel van marktwerking, VROM meende dat alleen overheidsregulering tot de gewenste klimaatuitkomsten zou kunnen leiden.

In dit politieke krachtenveld wist VROM onvoldoende gewicht in de schaal te leggen. CO₂-beleid was energiebeleid; de enige manier om CO₂-emissies te reduceren was via energiebesparing en via structurele veranderingen in de energiehuishouding. En energie behoorde tot het terrein van EZ, dat een radicaal andere visie op de toekomst van de energiesector ontwikkelde, waarin privatisering en marktwerking centraal stonden. EZ bleef het energiebeleid uitvoeren, en verzette zich zo veel mogelijk tegen maatregelen gericht op CO₂-reducties, die de concurrentiepositie van het bedrijfsleven konden aantasten.

Na de opheffing van VROM in 2010 werd het er niet beter op – er was nu zelfs geen milieuminister meer om deze belangen op het hoogste niveau te vertegenwoordigen. In 2017 werd ‘klimaat’ opgenomen in het Ministerie

van EZ, dat toen Ministerie van Economische Zaken en Klimaat ging heten – een ‘doodsfusie’ te vergelijken met het opnemen van Natuurbescherming bij het Ministerie van Landbouw in 2003.

Het gevolg was dat klimaatbeleid onvoldoende prioriteit kreeg. Grote operaties in de energiesector werden opgezet – zoals de privatiseringen en de plannen voor steenkoolcentrales in de Rijnmond – die haaks stonden op het streven naar energiebesparing en CO₂-reductie.

In de korte tijd waarin het draagvlak voor klimaatbeleid hoog was, waren er onomkeerbare stappen nodig geweest

In 1990 waren de energiebedrijven nog nutsbedrijven in handen van de (provinciale) overheid, die het streven naar een redelijke winst combineerden met publieke dienstverlening. Het streven naar energiebesparing en CO₂-reductie paste in die missie, en deze nieuwe doelen werden dan ook in de jaren negentig goed opgepikt.

Vanaf 1995 zette EZ onder aanvoering van minister Wijers een privatiseringsoffensief van de elektriciteitsmarkt in, wat leidde tot de verkoop van de elektriciteitsbedrijven, waarbij er grote internationale spelers de Nederlandse markt betraden. Die waren vooral geïnteresseerd in de groei van winst en omzet, milieuoverwegingen speelden slechts een bescheiden rol (al probeerden ze via reclame de consument al vroeg van het tegenovergestelde te overtuigen) (Mast en Steinfors, 2021; Mulder, 2017).

Borgen van beleid

De combinatie van wisselende voorkeuren en belangen in de energie-intensieve sectoren maakten het politiek lastig om klimaatbeleid goed te borgen. Gezien de wisselvalligheid van de publieke opinie, waren er maar korte perioden – de golven van Duyvendak (2011) – waarin beleid dat op reductie van broeikasgassen was gericht succesvol kon worden uitgevoerd. Gedurende deze ‘*windows of opportunity*’ moesten er onomkeerbare stappen gezet worden, die ook als de politieke wind tegen zat geborgd waren. Zo was in het verleden ook de welvaartstaat uitgebouwd – door in perioden met gunstig getij nieuwe sociale wetgeving in te voeren, die dan meestal vrijwel ongeschonden de volgende crisis doorstond. Met kleine stappen is dan op den duur een grote vooruitgang mogelijk.

Maar het lukte echter niet om tijdens de klimaatgolven zulke onomkeerbare stappen te zetten. Wetgeving werd over het algemeen door de (milieu)ministers als een lange, moeizame weg gezien; het kostte jaren, vereiste intensief overleg met alle betrokkenen, en kon op het beslissende moment in de Tweede Kamer stranden (Duyvendak, 2011). In de jaren negentig ging bij velen de voorkeur uit naar het sluiten van vrijwillige convenanten met het

Huishoudens betaalden de rekening

KADER 1

Het geanalyseerde beleid was vaak niet alleen niet-effectief, maar het waren vooral de rijken die ervan profiteerden – wie anders kan er in een Tesla rijden? – terwijl de lage inkomens de energiebelastingen betaalden die nodig waren om de subsidiepot te vullen. Kleinverbruikers betaalden sowieso al meer voor hun energie dan grootverbruikers, maar de energie-

rekening is door deze energieheffingen nog meer regressief geworden. Mast en Steinfurt (2021) laten in hun onderzoek *De vervuiler is koning* zien hoe de kloof tussen wat kleinverbruikers en grootverbruikers betalen verder toegenomen is tussen 2007 en 2019, waardoor huishoudens nu gemiddeld vijf keer zoveel energiebelasting betalen als de industrie doet.

bedrijfsleven. Het succes van deze convenanten was echter beperkt: omdat ze op vrijwilligheid gebaseerd waren, kon er over het algemeen weinig aan gedaan worden als de afspraken niet nagekomen werden.

Een willekeurig voorbeeld is het covenant dat met de glastuinbouw werd afgesloten. Volgens de externe evaluatie heeft dat niet geleid tot een significante afname van de CO₂-emissies, waardoor de overeengekomen doelen voor 2020 uit het beeld zijn verdwenen (Blom et al., 2020). Covenant-partijen leveren bovendien vaak niet de noodzakelijke data aan, een gegeven waar de overheid in deze opzet machteloos tegenover staat.

Het belangrijkste covenant in de elektriciteitssector, het MEE-covenant – dat al van 1992 dateerde en meer dan honderd grote elektriciteitsverbruikers betrof – was vermoedelijk even weinig succesvol. Het beschikbare externe evaluatierapport uit 2013 liet zien dat energiebesparing wel plaatsvond – bedrijven vinden nu eenmaal altijd weer wegen om de efficiency te verhogen – maar de bijdrage van het covenant daaraan kon niet aangetoond worden (Volkerink, 2013). De Nederlandse industrie deed het voorts niet beter dan het Europese gemiddelde. Bovendien was de kosteneffectiviteit matig – andere instrumenten leverden per euro grotere CO₂-reducties op. De overheid ontbrak het bovendien aan een geloofwaardige stok achter de deur om de marktpartijen onder druk te kunnen zetten. Nog scherper was de conclusie dat “voor een substantieel deel van de sectoren (...) de doelstelling ambitieuzer [zou] kunnen en moeten zijn om de (financiële) inspanningen te rechtvaardigen”.

Belastingen zijn over het algemeen permanentier dan subsidies, en daarom een goed instrument voor het borgen van beleid tijdens eventuele ‘windows of opportunity’. Maar EZ en de lobby van grootverbruikers hebben zich vaak met succes verzet tegen ingrijpende maatregelen, waardoor belastingen op energieverbruik alleen voor kleinverbruikers ingevoerd zijn.

Subsidies zijn daarentegen steeds erg populair geweest – op energiebesparing, op elektrische auto’s, op zonnepanelen, op biomassa en ga zo maar door. Het is nu eenmaal makkelijker en politiek aantrekkelijker om subsidie rond te strooien dan om belasting te heffen. Maar subsidies lopen na een tijdje af – veel waren zo populair dat ze soms al in enkele uren of dagen uitgeput waren – en deze missen dus de mogelijkheid om beleid te borgen.

Dat er in de afweging tussen belastingen en subsidies vooral voor het laatste is gekozen, is een voorbeeld van wat de ‘weg van de minste weerstand’ genoemd kan worden. Dit is het logisch gevolg van de geschetste politieke eco-

nomie, waarin de grote vervuilers niet aangepakt mochten worden vanwege de internationale concurrentiepositie, en er toch een klimaatbeleid moest zijn.

Een bekend voorbeeld vormen de steeds weer terugkerende subsidies om elektrische auto’s goedkoper te maken ten opzichte van benzineauto’s. Daar is veel geld in gestoken – alleen al 5,4 miljard euro tussen 2009 en 2013, ondanks het feit dat de resultaten twijfelachtig waren. Verhalen over SUV’s die met subsidie aangeschaft werden maar nooit elektrisch gebruikt werden, illustreren het probleem. In 2016 rekende het rapport *Kostenefficiëntie Reductiemaatregelen* van het Ministerie van Financiën dat deze subsidievorm verreweg het kostbaarst was: een ton CO₂-reductie kostte langs deze weg meer dan 900 euro; andere schattingen kwamen nog hoger uit, tot 1.600 euro per ton (MinFin, 2016). Ter vergelijking, hetzelfde rapport becijferde dat het opkopen van emissierechten elf euro per ton kostte, en het sluiten van kolencentrales dertig euro per ton. Eric Wiebes, toen staatssecretaris van Financiën, gaf in 2016 toe dat deze subsidie geen enkel effect sorteerde (Frederik, 2019). Bovendien zijn subsidies zoals die op elektrische auto’s denivellerend (kader 1).

Biomassa is een ander voorbeeld van een beleids optie die geen pijn deed, vele miljarden subsidie kostte, en volgens de criteria van het Kyoto-protocol de Nederlandse prestaties op dit terrein gunstig voorstelde. Maar de winsten waren alleen boekhoudkundig, en vermoedelijk droeg het stoken van biomassa alleen maar bij aan de CO₂-emissies. Het nieuwe kabinet heeft dat ingezien, en gaat nu de opmars van de biomassa proberen te keren – hetgeen opnieuw een kostbare operatie is.

Ook als er belasting – een CO₂-taks – gegeven werd, dan gebeurde dat op een manier die geen pijn deed. Onder het Europese Systeem voor Emissiehandel, geïntroduceerd in 2005, werden grootgebruikers ontzien en de emissierechten ruimhartig toebedeeld aan vervuilers. Ze kregen na de financiële crisis van 2008 zelfs op grote schaal gratis emissierechten, en konden dus paradoxaal genoeg inkomen genereren door deze rechten te verkopen. De prijs van CO₂ in de emissiehandel zakte daardoor naar een niveau dat de prikkel tot energiebesparing vrijwel geheel wegnam (Grubb et al., 2012). Pas recent is deze prijs mede door de Europese *Green Deal* naar een meer realistisch niveau gestegen.

Verzachtende omstandigheden

Dat het klimaatbeleid tot nu toe niet lukt – en het beleid in de afgelopen dertig jaar talrijke schijnbewegingen heeft gemaakt – is niet helemaal onbegrijpelijk. Anders dan de meeste eerdere milieumaatregelen – het uitbannen van DDT, CFK’s, lood in de benzine, of asbest – is het stoppen met fossiele brandstoffen heel lastig want deze vormen de kern van onze economie, zoals die de afgelopen tweehonderd jaar ontstaan is. Gebruik van massale hoeveelheden goedkope steenkool, aardolie en aardgas zit in het DNA van de moderne economie. Dit te veranderen zou een economische revolutie vereisen, waarbij er grote belangen op het spel staan.

De kern van het probleem is dat er een nieuwe technologische grondstructuur van de economie ontwikkeld moet worden, die op een veel geringere schaal gebruik maakt van

fossiele brandstoffen. De technologische ontwikkeling had zich na het begin van de industrialisatie juist in belangrijke mate gericht op het vervangen van arbeid via machines die door fossiele brandstoffen gevoed werden.

De duurzaamheidstransitie die we nu doormaken, betekent dat technologie ingezet moet gaan worden voor de vervanging van deze energiebronnen. Er is een eind gekomen aan de ‘makkelijke’ economische groei op basis van steenkool en aardolie, en het is een complex zoekproces hoe deze transitie te combineren met voortgaande productiviteitsgroei en verbetering van de welvaart. Windturbines en zonnepanelen vereisen bijvoorbeeld veel land waar een dichtbevolkte natie als Nederland nauwelijks over beschikt.

Daar komt bij dat de temperatuurstijging tot voor kort een abstract probleem was. De milieubeweging had het daar moeilijk mee – geen beelden van stervende bossen, dode vogels of stinkende sloten konden hierbij voor het goede doel worden ingezet.

Dat helpt ook verklaren waarom de steun voor klimaatbeleid zo sterk wisselde in de afgelopen dertig jaar – als de economie stagneerde, of andere beeldbepalende problemen zich nestelden in de publieke aandacht, dan had het klimaat het nakijken.

Maar dat is wel aan het veranderen. Zichtbare milieurampen die direct of indirect verbonden zijn met klimaatopwarming – van bosbranden in Australië tot overstromingen in Zuid-Limburg – hebben de laatste jaren het klimaatprobleem steeds dichterbij huis gebracht.

Als laatste verzachtende omstandigheid is er een levensgroot internationaal coördinatieprobleem, veroorzaakt door het ontbreken van een effectieve internationale governance om beleid af te dwingen. Klimaatopwarming is een wereldwijd probleem, en de bijdrage die Nederland aan de vermindering van broeikasgasemissies kan leveren, is beperkt. Uiteindelijk streven we ernaar om deze emissies te verlagen omdat we goede internationale burgers willen zijn, en zo andere landen onder druk willen zetten om internationale afspraken na te leven. Maar dat is een complexe en lange weg.

Conclusie en implicaties

Het klimaatbeleid dat de afgelopen dertig jaar gevoerd is, is niet mislukt door een gebrek aan middelen (wat wel, al blijft dat impliciet, de gedachte is die in het regeerakkoord doorklinkt). De oorzaken moeten veeleer gezocht worden in ten eerste de wisselende voorkeuren van de burger en ten tweede de grote belangen die verbonden waren bij een zeer energie-intensieve economie. De politieke economie die daaruit voortkwam, met haar belangen van klimaatbeleid, en van duurzaamheid in het algemeen, bleek maar matig vertegenwoordigd te zijn in Den Haag. Hierbij voeren ook de meest betrokken politici wellicht onvoldoende op eigen kompas om tegen de stroom in te kunnen gaan. De opgave bleek gigantisch, en het is de vraag of de polderpolitiek in staat is om dergelijke structurele veranderingen te genereren.

De enige manier om beleid effectief te borgen, lijkt nu door het aangaan van concrete verplichtingen in het kader van internationale verdragen. De EU-afspraken in het kader van Natura 2000 vormen de basis van de ‘harde’ stik-

stofcrisis van dit moment, en de Urgenda-claim dat Nederland in 2020 een reductie van 25 procent van de emissies van broeikasgassen moet hebben gerealiseerd, is gebaseerd op het Klimaatverdrag van 1992. Met de Europese Green Deal zal de druk op Nederland alleen maar toenemen, wat hopelijk ertoe zal leiden dat de grote ambities van het nieuwe kabinet in beleid omgezet gaan worden – maar gegeven de structurele problemen die in dit artikel besproken zijn, is dat allerminst zeker.

Literatuur

- Blom, M., A. Bachaus, J. de Vries en E. Schep (2020) *Evaluatie instrumentarium glastuinbouw*. CE Delft Rapport 20.200190.138.
- Burg, W. van der (2000) Politieke problemen, prioriteiten en partijkeuze. In: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland, 1971–1998*. Den Haag: Sdu, p. 187–203.
- CBS (2021) *Hoe groot is onze broeikasgasuitstoot?* CBS Statistiek 2020.
- CBS (2022) *Urgenda-doel uitstoot broeikasgassen in 2020 gehaald*. CBS Bericht, 9 februari.
- Duyvendak, W. (2011) *Het groene optimisme: het drama van 25 jaar klimaatpolitiek*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Frederik, J. (2019) *Elektrische auto's slurpten veel meer subsidie dan begroot*. Artikel op decorrespondent.nl, 30 april.
- Grubb, M., T. Laing, M. Sato en C. Combetti (2012) *Analyses of the effectiveness of trading in EU-ETS*. Climate Strategies Working Paper, februari.
- Mast, J. en L. Steinfors (2021) *De vervuiler is koning: het falen van de vrije energiemarkt in Nederland*. TNI Longread, 29 oktober. Te vinden op longreads.tni.org.
- Mulder, M. (2017) *Energietransitie en elektriciteitsmarkt: verkenning van een gespannen relatie*. Centre for Energy Economics Research, Policy Paper, 1.
- MinFin (2016) *Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen*. Rapport, april. Te vinden op archief.rijksfinancien.nl.
- SCP (2022) *Continu onderzoek burgerperspectieven*. SCP.
- Volkerink, B., L. Meindert, M. van der Wagt et al. (2013) *Evaluatie meerjarenafspraken energie efficiëntie 2008–2020*. Ecorys Analyse, 10 april, p. 8–11. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Wal, S. van der (2021) *Wood pellet damage*. SOMO Rapport, juli.
- Wiling, H., A. Hanemaaijer, M. van Oorschoot en T. Rood (2015) *Trends in Nederlandse voetafdrukken, 1995–2010*. PBL-publicatienummer 0707.