

Reactie Milieudefensie op IBO Klimaat, gericht op partijen in de Tweede Kamer

Amsterdam, 5 april 2023

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Op 13 maart 2023 verscheen het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat “Scherpe doelen, scherpe keuzes”¹ [vanaf nu: IBO]. Op 12 april zult u debatteren over dit onderzoek in uw Kamer. Namens Milieudefensie roepen we u op om in de Kamer inderdaad scherpe keuzes te maken, zodat Nederland de klimaatdoelen haalt en gevaarlijke klimaatverandering gestopt wordt.

Om ervoor te zorgen dat Nederland de klimaatdoelen haalt, is het nodig om te kiezen voor échte verandering. Wij vragen u daarom om het volgende:

1. Kies voor systeemverandering, stop met ‘business as usual’
2. Kies voor klimaatrechtvaardigheid. Dat betekent: laat grote vervuilers betalen en ondersteun burgers.
3. Zet in op vermindering van verspilling en grondstoffengebruik.

Kies voor systeemverandering, stop met ‘business as usual’

In het IBO wordt de noodzaak onderkent om sneller en grondiger werk te maken van klimaatbeleid. Ook stelt men vast dat er een systeemtransitie nodig is, die brede lagen van onze maatschappij raakt en zal veranderen.² Het is daarom des te opvallender dat er in de uitwerking van de maatregelen vaak voor ‘business as usual’ wordt gekozen, in plaats van systeemverandering. Kiezen voor systeemverandering betekent dat de overheid nu de wetten en beleid vaststelt, die er voor zorgen dat in de komende jaren de uitstoot van broeikasgassen drastisch gaat dalen. Maak duidelijk voor welke bedrijven of sectoren – zoals de fossiele industrie – er geen toekomst is in een duurzaam Nederland. Nu de pijn verzachten, sectoren willen ontzien en de fameuze ‘kaasschaaf’ hanteren leidt op termijn vrijwel zeker tot hogere kosten, om nog maar niet te spreken van verlies aan mensenlevens en ecosystemen.³ Om gevaarlijke klimaatverandering te beperken tot de ‘leefbare’ 1,5 graad opwarming, is een snelle en absolute vermindering in de uitstoot van broeikasgassen nodig. **Kies daarom voor maatregelen die de transitie versnellen.**

¹ Brief regering. 2023. *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*. Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D10093&did=2023D10093

² IBO. p.27

³ IPCC. 2023. *AR6 Synthesis report*

Kies voor klimaatrechtvaardigheid

Op dit moment is het klimaatbeleid oneerlijk⁴. De rijkste Nederlanders veroorzaken de meeste klimaatschade, verkleinen hun uitstoot het minst, maar krijgen wél de meeste subsidie. 30 grote vervuilende bedrijven in Nederland stoten wel 38 keer meer uit dan alle Nederlandse burgers samen.⁵ Klimaatrechtvaardig beleid betekent dat de vervuiler betaalt. Grote bedrijven die veel uitstoot veroorzaken, moeten zelf betalen voor de noodzakelijke maatregelen om hun bedrijven 'Parijs-proof' te maken. Klimaatrechtvaardig beleid betekent ook dat burgers worden ondersteund in de transitie – te beginnen met de huishoudens met de laagste inkomens en sociaal kwetsbare groepen. Juist deze mensen dreigen het hardst getroffen te worden door de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering, terwijl zij minder goed in staat zijn hun woning en vervoer te verduurzamen en gezond en duurzaam voedsel te kopen. **Laat de rekening niet op het bord van (kwetsbare) burgers landen. Zorg ervoor dat de vervuiler betaalt.**

Zet in op vermindering van verspilling en grondstoffengebruik

Energiebesparing en vermindering van grondstoffenverbruik moeten het hart van integraal duurzaamheidsbeleid vormen. Een versnelling van de grondstoffentransitie betekent tenslotte ook een versnelling van de klimaatdoelen⁶. De noodzaak voor een circulaire economie en de doelstelling om grondstoffenverbruik te halveren in 2030 is staand beleid. Zo snel mogelijk afscheid nemen van de lineaire economie en overgaan op een circulaire economie moet het uitgangspunt zijn in het beleid, want technologie en innovatie zullen slechts in beperkte mate op kunnen boksen tegen de toenemende grondstoffenbehoefte. Dit vraagt eveneens om een afbouw van economische activiteiten en bedrijfstakken die enkel kunnen voortbestaan bij de gratie van grote hoeveelheden goedkope (fossiele) brandstoffen en een begrenzing van bedrijfstakken die veel energie consumeren voor niet-essentiële producten.

Hieronder vindt u voor de thema's landbouw & voedsel, industrie, mobiliteit en elektriciteit concrete suggesties om werk te maken van rechtvaardig klimaatbeleid en om de systeemverandering te versnellen.

Landbouw en voedsel

Voorkom valse hoop en kies voor maatregelen die de transitie in de landbouw versnellen. In het IBO wordt op p.79 terecht geconstateerd dat een focus op krimp van de veestapel tot 2030 nodig is om lock-ins te voorkomen en ruimte te bieden aan boeren die meegaan in de transitie. Maatregelen uit het IBO die de transitie versnellen zijn het afnemen productie- en fosfaatrechten, grondgebondenheid

⁴ Ecorys. 2022. *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO₂-voetafdruk*. Zie: <https://milieudefensie.nl/actueel/rapport-klimaatkloof>

⁵ NewClimate Institute. 2022. *Evaluating corporate target setting in the Netherlands*. <https://newclimate.org/resources/publications/evaluating-corporate-target-setting-in-the-netherlands>

⁶ SER. 2022. *Verkenning: Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en energietransitie voor brede welvaart*. Zie: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/evenwichtige-sturing>

introduceren en een heffing aan de marge. **Kies voor duurzame landbouw. Stop met end-of-pipe oplossingen**, zoals de voorgestelde maatregelen om mestvergistings te stimuleren. Mestvergistings kan alleen als er een mestoverschot is en dus een te grote veestapel. Kies voor grondgebondenheid en zorg ervoor dat het **klimaatbeleid en het stikstofbeleid elkaar versterken**. Dit voorkomt hoge kosten later.

Rechtvaardig landbouwbeleid laat de rekening niet op het bord van boeren en burgers landen. Grote bedrijven in het landbouw- en voedselsysteem hebben jarenlang goed verdiend aan de huidige praktijk, waarbij kosten werden afgewenteld op het milieu en de volksgezondheid. **Zorg ervoor dat ketenpartijen verplicht worden een redelijke bijdrage te leveren aan de kosten van de transitie in de landbouw**. Een maatregel uit het IBO die hieraan bijdraagt is *het invoeren normen plantaardige eiwitten supermarkten en fastfoodketens*. Breidt deze maatregel uit tot de hele horeca en pas de norm ook toe op alle opdrachten en aanbestedingen van de Nederlandse overheid ("public procurement"). Een andere maatregel die grote bedrijven in het landbouw- en voedselsysteem kan dwingen tot een redelijke bijdrage, is **een transitiebelasting**. Grote bedrijven betalen deze belasting voor de duur van de transitie (de komende 20-30 jaar). Hoe lager de uitstoot van deze bedrijven, hoe lager het belastingtarief.

Een verandering in het eetpatroon van Nederlanders is de belangrijkste factor in het verminderen van uitstoot in Nederland en wereldwijd. Maar ook hier vervuilen de rijkste Nederlanders het meest: ze eten ruim tweemaal zoveel vlees als arme Nederlanders.⁷ **Zorg ervoor dat een belasting op vlees en zuivel rechtvaardig uitpakt en ondersteun lage inkomens**. Een concreet voorbeeld daarvan is het verhogen van de zorgtoeslag met een 'gezond voedsel'-budget, zoals wordt voorgesteld door de TAPP-coalitie.⁸

Industrie

Kies voor een integrale visie op de industrie, waarbij rekening wordt gehouden met begrenzing van ons energiesysteem. De industrie is de grootste uitstoter van alle sectoren. Hoewel de uitstoot van broeikasgassen sinds 1990 sterk is gedaald, heeft de sector vooral het laaghangend fruit geplukt: de uitstoot van methaan, lachgas en fluorhoudende gassen. De reductie van CO₂-uitstoot is met 7 Mton ver achtergebleven.⁹ Auteurs van het IBO merken op (p.69): "*De industrie heeft veel emissies gereduceerd, maar meer reductie is mogelijk.*" en (p.56) "*De toekomst van de industrie is CO₂-emissievrij en circulair. Dit is ten opzichte van de verwachte emissies in 2030 een grote stap.*"

Naast het verduurzamen van de sector, moet er daarom eveneens worden ingezet op **een vermindering van de omvang van de (vervuilende) activiteiten**, ook vanwege negatieve *spill-over* effecten op de

⁷ IPCC. 2022. *Climate Change: 2022: Mitigation of Climate Change. WG3 p.5-18*. Zie: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3>

⁸ TAPP-coalitie. Zie: <https://www.tappcoalitie.nl/vleesprijs>

⁹ CBS.2021. *Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?* Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit-#:~:text=In%202021%20werd%20van%20de,het%20stoken%20van%20aardgas%20voor>

elektriciteitssector die verduurzamingsopties zoals waterstof en CCS hebben. Krimp is onvermijdelijk. **Sectoren die geen plek hebben in een duurzame economie dienen versneld te worden afgebouwd**, zoals fossiele raffinage, petrochemie, gasgestookte glastuinbouw.

De industrie moet gaan handelen **in lijn met 1,5 graden, als voorwaarde voor publieke financiering**. In het IBO staat op p.60 het advies om randvoorwaarden te stellen aan subsidies. Financiering dient alleen te worden ingezet voor processen en bedrijfsmodellen die werkelijk toekomstbestendig zijn. Dat zorgt voor **een vorm van zelfselectie**, waarbij de industrieën die het beste in staat zijn om zich aan te passen aan de economie van de toekomst gebruik maken van subsidiemiddelen. Dit voorkomt lock-ins en ondoelmatige investeringen.

Rechtvaardig industriebeleid betekent een eerlijke CO₂-beprijzing zodat **de vervuiler betaalt**. De CO₂-heffing naar 250 euro per ton in 2030, zoals voorgesteld in het IBO, is een welkome aanpassing¹⁰, maar daarbij moet ook de vrijstellingsruimte volledig verdwijnen. Daarbij is een **snelle afbouw van fossiele subsidies**¹¹ nodig. De huidige degressieve tarieven en vrijstellingen komen ten gunste van een kleine minderheid van grote uitstoters. Daarmee dragen de grootste uitstoters de minste last voor energieverbruik en de uitstoot. Dat is **niet alleen contraproductief, maar ook onrechtvaardig** omdat grote groepen burgers en kleinverbruikers hiermee opdraaien voor de lasten van een selecte groep industriële afnemers.¹² Dit vraagt om een **grondige én snelle hervorming van de (energie)belasting alsmede het subsidie- en investeringsbeleid**.

Tot slot is een versnelling van lineair naar circulair grondstoffengebruik noodzakelijk. De circulaire economie is een cruciaal onderdeel om de industrie binnen de planetaire grenzen te krijgen. Belangrijke onderdelen zijn: a) **verhoog de kosten van fossiele brand- en grondstoffen**; b) **limiteer producten** (d.m.v. caps) en **verbied gradueel fossiele grond- en brandstoffen**; c) stimuleer de overgang **van bezit naar delen**. Oneindige groei in het gebruik van materialen en energie is een factor die de doelen van de circulaire economie tegenwerkt.

Hoe de transitie naar circulaire productieprocessen er uit zal zien, is in veel industriële sectoren reeds bekend. De overheid mag verwachten dat deze **bedrijven zichzelf schoon en toekomstbestendig maken** en dient vooral het kader (normerend beleid) te implementeren.¹³ De maatwerk aanpak en subsidies uit het Klimaatfonds zouden zich vooral op nieuwe, groene *rising stars* moeten richten in plaats van op de oude industrie.

¹⁰ De EU ETS-prijs (European Emission Allowance) schommelt momenteel rond de 100 euro per ton. Voor actuele informatie zie: <https://sandbag.be/index.php/carbon-price-viewer/>

¹¹ Metten. 2023. *Belastingvoordelen voor fossiele brandstoffen nog veel groter*. Zie: <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/belastingvoordelen-voor-fossiele-brandstoffen-nog-veel-groter>

¹² OECD/IEA. 2020. *The Netherlands's Effort to Phase Out and Rationalise its Fossil-Fuel Subsidies*. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/14/an-oecd-ia-review-of-fossil-fuel-subsidies-in-the-netherlands>

¹³ IBO p. 79 noemt de volgende maatregel: "bimengverplichting voor duurzame en gerecyclede feedstocks voor plastic" (p.79). Dit is onvoldoende om investeringen die de komende 5 tot 10 jaar nodig zijn de circulaire kant op te sturen.

Mobiliteit

De overheid moet kiezen voor **een véél grotere beleidsambitie voor de sector mobiliteit**. Waar alle sectoren samen moeten leiden tot min 60%, wordt voor de sector mobiliteit nu slechts uitgegaan van min 23%. Dat moet en kan véél scherper.

Om de transitie te versnellen, is een **versnelde invoering van een progressieve kilometerprijs** een goede eerste stap. Alle mobiliteitsexperts zijn het erover eens dat dit verreweg de beste maatregel is.

Om bereikbaarheid voor iedereen te garanderen moet er worden ingezet **op véél meer betaalbare deelmobiliteit**. Betaalbare deelmobiliteit is een rechtvaardige oplossing én goed voor het klimaat. Het verbetert de bereikbaarheid voor mensen die geen auto kunnen rijden of betalen én levert autobezitters de mogelijkheid over te stappen op deelmobiliteit. Geen eigen auto voor de deur zorgt voor meer gezonde, actieve mobiliteit, het afnemen van autokilometers en vermindert de maandelijkse kosten voor een gezin voor het gebruik van een auto enorm.

De **rijksoverheid moet** de verantwoordelijkheid op zich nemen om te **organiseren** dat dit **nationaal gestandaardiseerde deelmobiliteitssysteem** in **elke wijk** er komt:

- Te beginnen bij die wijken waar een achterstandssituatie voor de bereikbaarheid bestaat, zoals in dorpen en buitenwijken.
- In elke wijk meerdere deelmobiliteitshubs:
 - waar per hub iedereen met één pasje kan kiezen uit meerdere deelmobiliteitsvormen zoals (elektrische) fietsen en bakfietsen en elektrische auto's.
- Met het pasje moet korting worden gegeven voor mensen met een basisbereikbaarheidstekort – de lage inkomens en hen die geen auto kunnen gebruiken.

Versterk daarnaast het openbaar vervoer met een uitgebreid netwerk van frequente en snelle lijnbusdiensten op vrije busbanen op bestaande wegvakken van snelwegen, zodat automobilisten altijd een snel en duurzaam alternatief hebben.

Maak van het landelijk deelmobiliteitssysteem, het nieuwe lijndienstbussennetwerk en het bestaande OV-netwerk **één nieuw georganiseerd geïntegreerd Publiek Vervoerssysteem** als **nutsfunctie**. Dat betekent dat de rijksoverheid de regie neemt om de doelen te halen: basisbereikbaarheid voor iedereen en beperken van klimaatverandering tot 1,5 graad. De rijksoverheid heeft dus ook de verantwoordelijkheid om uit de algemene middelen de investeringen daarin te doen en te organiseren dat er enerzijds een sluitende businesscase komt voor aanbieders en anderzijds deze basisbereikbaarheid voor de laagste inkomens betaalbaar is.

Verplicht de uitvoering van Regionale Mobiliteitsplannen (RMP's). Het Kennis Consortium¹⁴ laat zien dat RMP-regio's (gemeente, provincies, metropoolregio's en vervoerregio's) een pakket aan maatregelen kunnen nemen om de CO₂-uitstoot van Mobiliteit en Transport te verminderen. Dat levert een besparing op van 5,4 - 8,5 Mton CO₂¹⁵. Maak de uitvoering van deze pakketten¹⁶ verplicht.

Het grondstoffenverbruik in alle sectoren moet worden verminderd. Dat betekent **geen additionele inzet van niet fossiele brandstoffen**. Nieuwe studies¹⁷ laten nog duidelijker zien dat agrobiobrandstoffen in realiteit slechts inefficiënt klimaatwinst opleveren en daarmee een obstakel zijn voor echte klimaatoplossingen.

Halveer ook het vliegverkeer. Het regeerakkoord streeft naar -60% klimaatuitstoot in 2030 t.o.v. 1990. De luchtvaartsector stootte in 1990 5,6 Mton CO₂ uit. In 2019 was dat 14,0 Mton, een stijging met 250%¹⁸. De voorgestelde ticketverhoging is een positieve stap, maar dekt nog steeds maar één-vijfde van de klimaatschade¹⁹. De regeling moet snel verder worden uitgebreid. Ook met de nieuwe maatregelen is het cruciaal dat de minister van I&W het aantal vluchten snel maximeert en nieuwe normen stelt die de luchtvaart binnen de grenzen van klimaat, gezondheid en milieu brengen. Het historische krimpbesluit voor Schiphol moet worden ingevoerd. Invoering van CO₂-plafonds per luchthaven, zoals afgesproken in het coalitieakkoord, is belangrijk voor het borgen van de CO₂-reductiedoelen die sector en overheid met elkaar hebben afgesproken met het Duurzame Luchtvaart Akkoord.

Elektriciteit

De elektriciteitssector speelt een sleutelrol in de transitie. De mogelijkheid voor sectoren om te vergroenen is afhankelijk zover het aanbod van groene elektriciteit (en energiedragers) dit toelaat. Elektrificatie in de industrie leidt bijvoorbeeld alleen tot uitstootreductie als de elektriciteitssector de hiervoor benodigde stroom op groene wijze produceert. Andersom geldt dat vraag naar elektriciteit

¹⁴ Het Kennisconsortium bestaande uit CE Delft, Berenschot en Kalavasta ondersteunt de rijksoverheid bij het maken van de analyses voor het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) voor het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat en adviseerde over aanvullende beleidsopties.

¹⁵ CE Delft, Berenschot en Kalavasta. 2020. *Aanvullend klimaatbeleid voor 2030*. p.143. Zie: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D10100>.

¹⁶ CE Delft. 2022. *Wat kunnen RMP's bijdragen aan de nationale klimaatdoelen? Verkenning potentiële CO₂-reductie*. Zie: https://cedelft.eu/wpcontent/uploads/sites/2/2022/11/CE_Delft_220275_Wat_kunnen_RMPs_bijdragen_aan_de_nationale_klimaatdoel_en_DEF.pdf

¹⁷ Transport & Environment. 2023. *Biofuels: an obstacle to real climate solutions*. Zie: <https://www.transportenvironment.org/discover/biofuels-an-obstacle-to-real-climate-solutions/>

¹⁸ CBS. Open data. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83300NED/table?ts=1671027552118>

¹⁹ Sustainable Transport. 2019. *Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities: Main Findings*. Zie: <https://ce.nl/publicaties/sustainable-transport-infrastructure-charging-and-internalisation-of-transport-externalities/>

wordt bepaald door de vraag uit andere sectoren. **Door de toenemende elektriciteitsvraag zal het aanbod steeds minder bij machte zijn de grote vraag te volgen.** Auteurs van het IBO erkennen dat p.81: *maatregelen in andere sectoren leiden tot een verschuiving van emissies richting de elektriciteitssector, wanneer de extra benodigde elektriciteit door een hogere inzet van fossiel wordt opgevangen.* Er wordt daarom geadviseerd hier in de verdere besluitvorming rekening mee te houden.

Als we toewerken naar een 100% duurzame elektriciteitsvoorziening, dan zijn er systeemveranderingen nodig die verder gaan dan het normeren van de elektriciteitssectoren, het opschalen van de voorziening en -infrastructuur en slimme oplossingen om met het netwerk om te gaan. We zullen uit moeten gaan van **een beperkt aanbod** en dat daarmee niet altijd de aan de vraag kan worden voldaan. **Er is een verregaande transitie nodig naar een aanbodgestuurd energiesysteem.** Energie-afnemers zullen zich moeten aanpassen (met behulp van besparing, opslag en aanbodsturing), verplaatsing of hun energie-intensieve activiteiten beëindigen²⁰.

Vanuit het oogpunt van klimaatrechtvaardigheid moet er veel meer aandacht uitgaan naar de wijze waarop (hernieuwbare) energiebronnen worden beheerd. Aangezien energie schaars is, hebben burgers en gebruikers er alle belang bij om bronnen in eigen beheer te houden. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er gestreefd wordt naar een verdeling van 50% (in handen van burgers en bedrijven). Maar het aandeel lokaal eigendom is volgens de laatste meting 22.9 procent, waarvan de grootste deel in handen is van lokale bedrijven.²¹ Voor een transitie een rechtvaardig energiesysteem is lokaal eigendom een voorwaarde, de **exploitatie van zon en wind zou niet zomaar geprivatiseerd moeten worden.** Daarnaast is een strikter marktmodel voor energie nodig. Daarbij dienen transport- en distributienetten ook in publieke handen te blijven, aangezien het monopolieactiviteiten betreft.

Hoe meer energie niet wordt gebruikt, hoe meer energie-vragende activiteiten we kunnen veroorloven. Het PBL geeft aan dat er tot 2030 in Nederland 400 petajoule (PJ) cumulatieve extra energiebesparing nodig is om aan de (nieuwe) verplichting te voldoen. Extra beleid is dus nodig.²² Dat betekent dat de Rijksoverheid serieus werk moet maken van **handhaving én uitbreiding van de energiebesparingsplicht.**²³ In het klimaatbeleid dient **energiebesparing prioriteit nummer één te zijn.**

²⁰ Ecorys. 2022. *Beleidsomslagen voor het Nederlandse Klimaatbeleid.* Zie: <https://milieudefensie.nl/actueel/onderzoek-richt-klimaatbeleid-op-verminderen-vervuilende-activiteiten>

²¹ RVO. *Monitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land.* 2021. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/05/aanbieding-derde-monitor-participatie>

²² PBL. 2022. *Klimaat en Energieverkenning 2022.* Zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2022>

²³ Investico. 2022. *Nederland weigerde energiebesparing.* Zie: <https://www.platform-investico.nl/artikel/nederland-weigerde-energiebesparing-een-politieke-keuze-geannoteerd-verhaal/#annotation-37945-22>

Tot slot: kies voor klimaatrechtvaardig beleid

Wij hopen dat u zich voor bovenstaande punten in wilt zetten, voor een rechtvaardig klimaatbeleid. Als u vragen heeft, meer informatie wilt of misschien wel heel andere ideeën heeft die u aan ons wilt voorleggen, horen we natuurlijk graag van u.

Hoogachtend,

Hanneke Muilwijk (landbouw & voedsel),

Ton Sledsens (mobiliteit)

Kirsten Sleven (industrie & elektriciteit)

Milieudefensie