

Het borgen van het realiseren van een maximale inspanning is nodig omdat de huidige Nederlandse Klimaatwet te vrijblijvend is en daarmee niet in lijn is met het 1,5°C-doel en het Parijsakkoord.

In de Klimaatwet 1.5 wordt daarom een reeks instrumenten geïntroduceerd die het mogelijk maken het klimaatbeleid snel en flexibel bij te sturen. Doelstellingen worden aangescherpt en juridisch afdwingbaar. De Klimaatwet 1.5 is daarmee de wet die borgt dat Nederland een maximale inspanning gaat leveren om het 1,5°C-doel te halen.

Het meest veilige doel – emissievrij in 2020 of eerder – hebben we al gemist. Overheden en fossiele bedrijven hebben nagelaten om tijdig te handelen naar de beschikbare kennis over klimaatverandering. Het bracht ons de huidige klimaatcrisis.

Uit artikel 4.3 van het Parijsakkoord volgt dat de nationale klimaatinspanningen een weergave moeten zijn van de hoogst mogelijke ambitie. Ontwikkelde landen zoals Nederland dienen volgens artikel 4.4 van het Parijsakkoord bovendien de leiding te nemen in het realiseren van absolute emissiereductie. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de relatief hoge nationale uitstoot, uitstoot per inwoner, historische emissies, welvaart en organisatiegraad van Nederland.

De urgentie van het 1,5°C-doel blijkt o.a. uit het IPCC-rapport ‘Global Warming of 1.5°C’.³ Iedere tiende van een graad opwarming maakt een verschil. Het beperken van de opwarming tot 1,4°C zou veiliger zijn dan 1,5°C. Ook daarom moeten we een maximale inspanning leveren om verdere opwarming van de Aarde te voorkomen. Het 1,5°C-doel moet geïnterpreteerd worden als absolute bovengrens.

De coronacrisis liet zien dat veel landen in staat zijn om noodzakelijke maatregelen te nemen om het vuur van een crisis zo snel mogelijk te blussen. Dat is ook nodig voor de klimaatcrisis.

Voorgeschiedenis

De Partij voor de Dieren en GroenLinks dienden in 2015 een motie in waarin de regering werd verzocht om met een klimaatwet te komen. Deze motie werd verworpen.⁴

Drie maanden later kondigden GroenLinks en de PvdA een gezamenlijke initiatiefwet aan. Gedurende het proces sloten ook de SP, D66, ChristenUnie, VVD, CDA en 50PLUS zich bij hen aan.

Tijdens deze politieke onderhandelingen werden krachtige instrumenten, doelstellingen en juridische afdwingbaarheid uit het wetsvoorstel geschrapt. Zo ontstond een gat tussen enerzijds de huidige Nederlandse Klimaatwet en anderzijds de maximale inspanningen die nodig zijn om in lijn te komen met de 1,5°C-doelstelling.

Greta Thunberg zei over dit fenomeen: *“The biggest danger is not inaction; the real danger is when politicians and CEOs are making it look like real action is happening, when in fact*

³ IPCC, 2018: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press. <https://www.ipcc.ch/sr15/>

⁴ Motie van de leden Thieme en Klaver (d.d. 17 september 2015) over een voorstel voor een Klimaatwet. Kamerstuk: 34300-31.

*almost nothing is being done apart from clever accounting and creative PR”.*⁵

Bij de behandeling van dat wetsvoorstel heeft de Partij voor de Dieren daarom destijds 17 amendementen ingediend om de Nederlandse Klimaatwet in lijn te brengen met het 1,5°C-doel.⁶ Al deze amendementen werden verworpen.

De 17 amendementen die bij de behandeling van de huidige Nederlandse Klimaatwet werden ingediend door de Partij voor de Dieren vormen, aangepast naar recente inzichten en ontwikkelingen, de basis voor het wetsvoorstel van de Klimaatwet 1.5.

⁵ Greta Thunberg, tijdens de klimaatop COP25 in Madrid (december 2019).

⁶ <https://www.partijvoordedieren.nl/bijdragen/bijdrage-van-raan-aan-debat-over-klimaatwet>

2. Waarom het realiseren van een maximale inspanning?

De door mensen veroorzaakte klimaatcrisis is momenteel in volle gang. Als gevolg nemen de risico's toe op overstromingen, infectieziekten, verlies van biodiversiteit en verstoring van de drinkwatervoorziening. De Verenigde Naties spreken van de noodzaak van "ongekende en urgente actie".⁷ Een radicale omslag is nodig om de opwarming van de Aarde te beperken tot maximaal 1,5°C.

De opwarming van de Aarde bedraagt tot nu toe circa 1,1°C ten opzichte van het pre-industriële niveau. Bij de huidige mondiale uitstoot stijgt de opwarming van de Aarde met ongeveer 0,2°C per decennium. Hieruit volgt dat de hoeveelheid broeikasgassen die wereldwijd nog mag worden uitgestoten zeer beperkt is.

In het Parijsakkoord (2015) werd het temperatuurdoel overeengekomen om de opwarming van de Aarde ruim onder de 2°C te houden, met een streven naar 1,5°C. Inmiddels is door o.a. het IPCC (2018) aangetoond dat het verschil tussen een wereld die met 1,5°C is opgewarmd en een wereld die met 2°C is opgewarmd letterlijk levensgroot is.

In de 2°C-wereld zal de aan de klimaatcrisis gerelateerde ontwrichting van natuurlijke en menselijke systemen een substantieel verdergaand effect hebben dan in de 1,5°C-wereld.⁸ Het is daarom essentieel dat we de opwarming van de Aarde beperken tot maximaal 1,5°C. Hierbij dient te worden opgemerkt dat elke tiende van een graad een groot verschil maakt. Een scenario van 1,4°C opwarming is veiliger dan een scenario van 1,5°C opwarming. Dit onderstreept het belang van het leveren van een maximale inspanning.

De klimaatcrisis had in principe al opgelost kunnen zijn. Op basis van de vaststelling dat de kennis over het effect van broeikasgassen op het klimaat al minstens dertig jaar bekend is, kan gesteld worden dat we in principe nu al in een emissievrije of volledig circulaire samenleving hadden kunnen leven.⁹

Overheden en fossiele bedrijven hebben echter nagelaten om tijdig te handelen naar de beschikbare kennis. Het meest veilige doel – emissievrij in 2020 of eerder – hebben we daarom al gemist. In de vaststelling dat overheden en fossiele bedrijven hebben nagelaten om de uitstoot van broeikasgassen nu al uit ons economische systeem te bannen, is het enige dat ons te doen staat het alsnog zo snel mogelijk reduceren van onze uitstoot. In artikel 4.3 van het Parijsakkoord is opgenomen dat de nationale klimaatinspanningen een weergave moeten zijn van de hoogst mogelijke ambitie.

Het wetenschappelijk bepalen van een emissiebudget bij een temperatuurdoel levert verschillende scenario's op.¹⁰ Het kan niet exact worden vastgesteld hoeveel tijd we precies hebben om de opwarming van de Aarde onder de 1,5°C te houden. Wel is duidelijk dat de wereld zeer dicht in de buurt is van het overschrijden van het 1,5°C-doel.

⁷ <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/rapid-and-unprecedented-action-required-stay-within-15oc-says-uns>

⁸ IPCC, SR15 rapport, 2018: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty

<https://www.ipcc.ch/sr15/>

⁹ <https://decorrespondent.nl/6262/reconstructie-zo-kwam-shell-erachter-dat-klimaatverandering-levensgevaarlijk-is-en-ondermijnde-het-alle-serieuze-oplossingen/665203875182-5b29988e>

¹⁰ <https://www.carbonbrief.org/analysis-how-much-carbon-budget-is-left-to-limit-global-warming-to-1-5c>

In de klimaatwetenschap wordt de koppeling tussen temperatuurdoelstellingen en een bijpassend emissiebudget uitgedrukt in waarschijnlijkheden. Om een kans van meer dan 66% te behouden om de opwarming van de Aarde te beperken tot maximaal 1,5°C, stelde het IPCC in 2018 het wereldwijde emissiebudget op 420 gigaton CO₂-equivalenten.¹¹ Inmiddels zijn we twee jaar verder, waardoor dat emissiebudget, als gevolg van de jaarlijkse wereldwijde uitstoot van circa 42 gigaton CO₂-equivalenten, is gezakt naar een emissiebudget van circa 336 gigaton CO₂-equivalenten. Indien de wereldwijde uitstoot niet zou dalen, dan is dit emissiebudget eind 2027 opgebruikt.

Belangrijke opmerking hierbij is dat feedbackmechanismen in dit emissiebudget nog niet zijn meegerekend. Het IPCC schat dat dit gaat om circa 100 gigaton CO₂-equivalenten. De internationale onderzoeksgroep CONSTRAIN kwam daarom op een wereldwijd emissiebudget van 235 gigaton CO₂-equivalenten, met ingang van begin 2020, voor een kans van meer dan 66% op het behalen van het 1,5°C-doel.¹² Indien de wereldwijde uitstoot niet zou dalen, dan is dit emissiebudget medio 2025 opgebruikt. Indien de wereldwijde uitstoot wel snel zou dalen, dan kan de deadline verder naar achteren worden geduwd.

Ook dient er rekening gehouden te worden met de ‘post onvoorzien’: de onverwachte tegenvallers inzake de klimaatcrisis, waar de wereld mee wordt geconfronteerd. Zo verschijnen regelmatig nieuwsberichten zoals *“Oceanen warmen 40% sneller op dan gedacht”*, *“Klimaatverandering versnelt: permafrost 70 jaar eerder ontdooit”* en *“Dooiende permafrost stoot veel meer lachgas uit dan gedacht”*.^{13 14 15} De recente hittegolven boven de poolcirkel maken dit onderwerp extra actueel.

De vraag rijst: wat is een acceptabele kans op het behalen van het 1,5°C-doel? Met een overlevingskans van 66% zouden veel mensen immers ook niet proberen een drukke weg over te steken. Toch moeten we naar de overkant van deze drukke weg. Het enige dat we daarom kunnen doen is een maximale inspanning leveren om levend de overkant te bereiken. Om onze overlevingskans bij het oversteken van deze figuurlijke drukke zo groot mogelijk te maken, moeten we daarom de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk reduceren. Hoe langer we wachten, des te onveiliger het wordt. Met het oog op de gevolgen van de klimaatcrisis is het leveren van een maximale inspanning het minimale dat we mogen verwachten van alle landen in de wereld.

Het opstellen van emissiedoelstellingen per land in lijn met een wereldwijd temperatuurdoel is een gecompliceerde exercitie. Naast het feit dat het wereldwijde emissiebudget verschillende interpretaties kent, bestaan immers grote verschillen tussen landen en regio's.

¹¹ IPCC, SR15 rapport, 2018: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.

<https://www.ipcc.ch/sr15/>

¹² CONSTRAIN, 2019: ZERO IN ON the remaining carbon budget and decadal warming rates. The CONSTRAIN Project Annual Report 2019, DOI: <https://doi.org/10.5518/100/20>

¹³ Foodlog, 14 januari 2019: <https://www.foodlog.nl/artikel/oceanen-warmen-40-sneller-op-dan-gedacht/>

¹⁴ Duurzaam Nieuws, 19 juni 2019: <https://www.duurzaamnieuws.nl/klimaatverandering-versnelt-permafrost-70-jaar-eerder-ontdooit/>

¹⁵ Mo.be, 19 april 2019: <https://www.mo.be/nieuws/dooiende-permafrost-stoot-veel-meer-lachgas-uit-dan-gedacht>

Niet ieder land beschikt bijvoorbeeld over dezelfde mogelijkheden en sommige landen hebben een hogere historische emissie opgebouwd, dan andere landen. De ecologische schuld van Nederland is relatief groot in vergelijking met andere landen.

Deze vertaalslag naar nationale doelstellingen roept vragen op als: wanneer moet onze samenleving ‘emissievrij’ zijn? En wat is de meest veilige route naar dit einddoel?

Verschillende landen maken hierin verschillende politieke keuzes. Zie ook paragraaf 3.2 voor een beknopt internationaal overzicht.

In artikel 2.2 en artikel 4.4 van het Parijsakkoord is een rechtvaardigheidsprincipe opgenomen dat moet leiden tot een eerlijke verdeling van de reductie-inspanningen. Kort gezegd ligt er daarbij een grotere taak bij landen met een hoge nationale uitstoot, landen met een hoge uitstoot per inwoner, landen die al lang geïndustrialiseerd zijn en daardoor veel broeikasgassen hebben uitgestoten en landen die meer mogelijkheden hebben omdat ze rijk, welvarend en goed georganiseerd zijn. Voor elk van deze criteria scoort Nederland hoog. Van ontwikkelde landen zoals Nederland wordt verwacht dat ze vooroplopen in het terugdringen van hun emissies.

Als partij in het Parijsakkoord heeft de Nederlandse Staat zich ook aan deze principes gecommitteerd. Nederland moet daarom nog meer haast maken dan andere landen met het reduceren van haar emissies.

Naast het maximaal reduceren van de eigen uitstoot moet Nederland ook andere landen helpen met het reduceren van hun broeikasgasemissies, bijvoorbeeld door royaal bij te dragen aan de internationale klimaatfondsen. Ook dit is afgesproken in het Parijsakkoord, o.a. in de artikelen 3, 4.5, 9 en 11.

Tot slot moet worden vastgesteld dat een deel van de huidige uitstoot nog buiten de reductiedoelstellingen wordt gehouden. Het gaat hierbij om emissies als gevolg van de verbranding van biomassa, emissies van de luchtvaart en zeevaart en emissies in het buitenland als gevolg van geïmporteerde producten of diensten.¹⁶

Het gevaar bestaat dat deze uitstoot uiteindelijk door niemand zal worden aangepakt. In de Klimaatwet 1.5 wordt daarom vastgelegd dat de verplichting zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren ook van toepassing zal zijn op de sectoren die eerder nog buiten beschouwing werden gelaten.

Samengevat

Nederland heeft zich gecommitteerd aan het Parijsakkoord. In het Parijsakkoord wordt de hoogst mogelijke ambitie gevraagd en daarbovenop een voortrekkersrol van de landen met een relatief hoge nationale uitstoot, hoge uitstoot per inwoner, hoge historische emissies, hoge welvaart en hoge organisatiegraad. Dat geldt dus ook voor Nederland.

Elke tiende van een graad opwarming maakt een levensgroot verschil. Ondanks dat de kennis over klimaatverandering reeds decennia beschikbaar is, bleef een maximale inspanning uit om de opwarming tegen te gaan. Het meest veilige klimaatscenario werd inmiddels al gemist. Daarom is de Klimaatwet 1.5 zodanig ingericht dat Nederland zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

¹⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

3. Verschillen tussen de huidige Nederlandse Klimaatwet en de voorstellen in de Klimaatwet 1.5

In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat Nederland de verplichting heeft een maximale inspanning te leveren om een verdere opwarming van de Aarde tegen te gaan. Het doel van de Klimaatwet 1.5 is daarom dat Nederland zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

Om het doel van de Klimaatwet 1.5 te bereiken, wordt een aantal instrumenten, subdoelstellingen en definities toegevoegd aan de Klimaatwet. Dat begint bij de verantwoordings- en bijsturingscyclus die volledig wordt ingericht op het subdoel om snel en flexibel te kunnen bijsturen ten dienste aan het hoofdoel van een maximale inspanning. Bij die snelle bijsturing spelen de voorgestelde onafhankelijke Klimaatcommissie, de Burgerconventie Klimaatcrisis, juridische afdwingbaarheid en de herintroductie van het emissiebudget een belangrijke rol. Het emissiebudget staat in relatie tot een set aangescherpte doelen omtrent uitstootreductie. Tot slot introduceert de Klimaatwet 1.5 enkele aangescherpte definities, zodat wordt geborgd dat alle uitstoot zo snel mogelijk wordt aangepakt.

De instrumenten, subdoelstellingen en definities van de Klimaatwet 1.5 zullen in de onderstaande paragrafen worden toegelicht. Ter vergelijking zal in dit hoofdstuk ook worden toegelicht waarom de instrumenten, doelen en definities van de huidige Nederlandse Klimaatwet op diverse aspecten ontoereikend zijn.

3.1 Verantwoordings- en bijsturingscyclus

Om te borgen dat Nederland zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde, is het belangrijk om snel en flexibel te kunnen bijsturen. De regering van dienst dient zich continu af te vragen: leveren we een maximale inspanning? En zo nee, hoe zorgen we ervoor dat die maximale inspanning alsnog geleverd wordt?

In de verantwoordings- en bijsturingscyclus van de Klimaatwet 1.5 wordt vastgelegd dat de regering maandelijks rapporteert over: de uitstoot, het emissiebudget en het emissiegat, de maatregelen die genomen werden en de maatregelen die niet genomen werden ondanks dat ze wel beschikbaar waren. Daarnaast voegt de Klimaatwet 1.5 een jaarlijkse rapportage toe over het effect van het klimaatbeleid op de brede welvaart.

Intensieve uitstootrapportage

Meten is weten. Om snel te kunnen bijsturen, is het belangrijk om de uitstoot van broeikasgassen scherp in de gaten te houden. De Klimaatwet 1.5 legt vast dat het PBL en CBS voortaan maandelijks rapporteren over de uitstoot van broeikasgassen. Naast de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning, wordt met deze meer frequente rapportages de mogelijkheid geboden om het klimaatbeleid sneller bij te sturen.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt voor dat de emissie-monitor van Kalavasta en Urgenda, waarin de Nederlandse emissies maandelijks worden geraamd, wordt doorontwikkeld en overgenomen door de adviesorganen van de regering.¹⁷

Uit de maandelijkse rapportages volgt het ‘emissiegat’: het verschil tussen het beschikbare emissiebudget en de daadwerkelijke uitstoot. Indien een dergelijk verschil wordt

¹⁷ <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/emissiemonitor/>

geconstateerd, dient de regering dit emissiegat zo snel mogelijk te dichten door het nemen van extra maatregelen. Hiermee wordt voorkomen dat de regering van dienst kostbare tijd verspilt of haar verantwoordelijkheid doorschuift naar toekomstige regeringen.

Middels de aangenomen motie van het lid Van Raan werd de regering reeds opgedragen om de ontwikkeling van de Nederlandse uitstoot, conform de indeling van het IPCC, intensief te monitoren en het CBS en RIVM te verzoeken om op basis hiervan vier keer per jaar te rapporteren over (de ontwikkeling in) de uitstoot.¹⁸ In de Klimaatwet 1.5 wordt dit dus aangescherpt tot twaalf keer per jaar.

Naast het zo snel mogelijk terugbrengen van de nationale uitstoot, kan Nederland door snel en effectief klimaatbeleid zelfs negatieve emissies realiseren, bijvoorbeeld door op grote schaal bossen te planten, versteende gebieden te vergroenen en verstandig beheer van het waterpeil en de bodem. Het emissiegat kan dan omslaan in een overschot aan gereduceerde megatonnen broeikasgassen. Niet elke vorm van negatieve emissie is wenselijk. In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting van de Klimaatwet 1.5 wordt hier verder op ingegaan.

Deze overcapaciteit kan ter beschikking worden gesteld aan landen met lagere historische emissies, nationale uitstoot, uitstoot per inwoner en beperktere reductiemogelijkheden, waardoor ze meer tijd nodig hebben om hun uitstoot volledig terug te schroeven. Naast het vullen van internationale klimaatfondsen, geeft Nederland hiermee invulling aan het rechtvaardigheidsprincipe uit het Parijsakkoord.

Om deze overcapaciteit te bereiken is het uiteraard nodig dat eerst de eigen uitstoot zo snel als mogelijk wordt teruggedrongen. Het is de intentie van de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 dat het leveren van deze maximale inspanning niet beperkt blijft tot de eigen uitstoot, maar ook betrekking heeft op het helpen van andere landen. Deze dubbele verantwoordelijkheid volgt ook uit het Parijsakkoord, o.a. de artikelen 2.2, 3, 4.4, 4.5, 9 en 11.

Rapportage over maatregelen die wel en niet genomen werden

De urgentie van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis is zo hoog dat nog verder uitstel van effectieve maatregelen onverantwoord is. Onderdeel van de verantwoording wordt daarom een maandelijks toelichting op de maatregelen die niet genomen werden terwijl ze wel voorhanden waren.

Op dit vlak spelen de onafhankelijke Klimaatcommissie en de Burgerconventie Klimaatcrisis een belangrijke rol. De Klimaatcommissie en de Burgerconventie Klimaatcrisis adviseren de regering over de beschikbare mogelijkheden om extra maatregelen te nemen, op te schalen, te versnellen en maatregelen naar voren te halen. Uit artikel 3 van het Parijsakkoord volgt immers de verantwoordelijkheid het klimaatbeleid progressief in te richten. Het is vervolgens aan de regering om deze adviezen te wegen en te verwerken in het bestaande beleid.

Om de emissies acuut te verminderen is een hele waaier aan oplossingen reeds beschikbaar. Zo publiceerde Urgenda het visierapport *'Nederland 100% duurzame energie in 2030; Het kan als je het wilt'* en het *'54puntenplan'*.^{19 20}

¹⁸ Motie van het lid Van Raan (d.d. 2 juli 2020) over de ontwikkeling van de Nederlandse uitstoot intensief monitoren. Kamerstuk: 32813-542.

¹⁹ <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/Rapport-2030-update-juni-2020.pdf>

²⁰ <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/40-puntenplan/>

De mogelijkheid van het meermaals per jaar bijsturen naar een maximale inspanning op grond van de Klimaatwet 1.5 is een belangrijke aanscherping ten opzichte van de huidige Klimaatwet, waarin het reeds bestaande uitstelgedrag nog verder werd geïnstitutionaliseerd. Zo ontbreekt het in de huidige Nederlandse Klimaatwet aan scherpe doelstellingen voor de korte termijn en zijn de mogelijkheden tot snelle en flexibele bijsturing van het beleid zeer beperkt.

In de huidige Nederlandse Klimaatwet is bijvoorbeeld vastgelegd dat het Klimaatplan voor de jaren 2021-2030 pas halverwege wordt bijgesteld op basis van actuele inzichten. Dat is problematisch aangezien het Nederlandse Klimaatplan 2021-2030 niet in lijn is met het leveren van een maximale inspanning. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het Nederlandse Klimaatplan gebaseerd is op het Klimaatakkoord, regeerakkoord, Europese verplichtingen en lopend beleid. Al deze afspraken zijn sterk beïnvloed door partijen die belang menen te hebben bij het vertragen van klimaatbeleid, waardoor deze afspraken niet gericht zijn op het leveren van een maximale inspanning om de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk te verminderen. Vijf jaar wachten met het bijstellen van het ontoereikende Nederlandse Klimaatplan is onverantwoord.

Systeemtransities dienen zich aan, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, industrie, energie, mobiliteit en de gebouwde omgeving. Dat Nederland de onvermijdelijke systeemtransities nog onvoldoende heeft ingezet, bleek onder andere uit het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State over het eerste Klimaatplan voor de jaren 2021-2030, dat voortkwam uit de huidige Nederlandse Klimaatwet: *“...Het uiteindelijke, in de Klimaatwet verankerde doel is een broeikasgasreductie van 95% in 2050. Een dergelijke, even noodzakelijke als enorme reductie vergt niet louter een veelheid aan losse maatregelen, maar herordening van productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en economie. Het concept-Klimaatplan geeft nog weinig blijk van dat besef...”*²¹

Diverse regeringen hebben onvoldoende actie ondernomen om de vaak onvermijdelijke transitie in gang te zetten. Het uitstellen van onvermijdelijke transitie zal uiteindelijk zorgen voor (verdere) natuurlijke en maatschappelijke ontwrichting, hogere kosten en minder draagvlak.

De initiatiefnemers van de huidige Nederlandse Klimaatwet redeneerden zelfs dat het, vanuit het oogpunt van de zogenaamde kosteneffectiviteit, in sommige gevallen verdedigbaar zou zijn om het doelbereik voor 2030 te laten varen en de pijlen te richten op 2050. Deze redenatielijn gaat voorbij aan het feit dat, vanwege het cumulatieve effect van broeikasgassen, alle uitstoot telt en het vanuit veiligheidsoogpunt juist belangrijk is om zo snel mogelijk zo veel mogelijk reductie van broeikasgassen te realiseren. De huidige Nederlandse Klimaatwet negeert bovendien het rechtvaardigheidsprincipe dat is opgenomen in het Parijsakkoord, waarin is overeengekomen dat ontwikkelde landen (waaronder Nederland) eerder en meer moeten doen aan de reductie van broeikasgasemissies.

Daar komt bij dat keer op keer wordt aangetoond dat de kosten van acute klimaatmaatregelen nog altijd vele malen lager zullen uitpakken dan wanneer men de klimaatcrisis op zijn beloop zou laten.

In het hoger beroep van de Klimaatzaak van Urgenda stelde het gerechtshof bijvoorbeeld dat

²¹ Raad van State (30 oktober 2019): Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het concept van het Klimaatplan. Kamerstuk: 32813-406, bijlage: 2019D47876.

“naarmate er later wordt ingezet op CO₂-reductie het carbonbudget sneller afneemt en dan moeten op dat latere tijdstip aanzienlijk verdergaande maatregelen worden genomen om het gewenste niveau te bereiken”.²²

Wachten met reductie is dus allerm minst kosteneffectief. De kosten van ontwrichting door biodiversiteitsverlies, natuurrampen, water- en voedseltekorten, oorlog en vluchtelingenstromen zijn in veel gevallen niet in geld uit te drukken. Meestal is dat uitdrukken in geld ook niet wenselijk, omdat hiermee voorbij wordt gegaan aan de intrinsieke waarde van het leven in al haar verschijningsvormen.

De gevolgen van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis zijn bovendien al zichtbaar. De zesde uitstervingsgolf is in volle gang; de natuur gaat wereldwijd in rap tempo achteruit. Natuurrampen als bosbranden, tropische stormen, watertekorten en overstromingen nemen toe in aantal en intensiteit. De toegang tot schoon drinkwater en voedselproductie staan wereldwijd sterk onder druk. Dit alles draagt wereldwijd bij aan conflicten en vluchtelingenstromen. Het is een morele plicht om verdere escalatie te voorkomen.

In de verantwoordings- en bijsturingscyclus wordt door de Klimaatwet 1.5 daarom expliciet aangestuurd op het alsnog benutten van de kansen die tot nu toe gemist werden. Het kan immers niet zo zijn dat we, zodra we een klimaatdoel dreigen te missen, dan maar zouden besluiten om dit doel te laten varen. Er moet juist een maximale inspanning geleverd worden.

Brede welvaart

De Nederlandse verantwoordelijkheid voor de klimaatcrisis stopt niet bij de grens. Ons handelen hier en nu, heeft impact op toekomstige generaties en andere landen. Een deel van de Nederlandse economie zorgt bijvoorbeeld voor vervuiling, ontbossing en emissies van broeikasgassen in andere landen. Deze uitstoot valt nu nog buiten de Nederlandse reductiedoelstellingen, maar met de Klimaatwet 1.5 worden dergelijke rekenruits geschrapt. De Klimaatwet 1.5 heeft betrekking op alle uitstoot en alle sectoren. Daarnaast wordt de brede welvaart een vast onderdeel van de jaarlijkse politieke verantwoording, samen met de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV). De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt voor om daarbij gebruik te maken van de Monitor Brede Welvaart.

Met het integreren van de brede welvaart in de verantwoordingscyclus, wordt in de Klimaatwet 1.5 verzekerd dat er expliciete aandacht is voor de impact van het Nederlandse beleid op toekomstige generaties in binnen- en buitenland. De Klimaatwet 1.5 is daarmee gericht op een integrale aanpak van de verschillende uitdagingen waar onze wereld op dit moment mee wordt geconfronteerd.

Burgerconventie Klimaatcrisis

De transitie die nodig is om de klimaatcrisis te beteugelen zal een grote impact hebben op alle onderdelen van de samenleving en economie. Daarbij is de democratische betrokkenheid van de maatschappij erg belangrijk. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 ziet een belangrijke rol voor de oprichting van de ‘Burgerconventie Klimaatcrisis’. Frankrijk en Ierland kennen al betekenisvolle voorbeelden van het betrekken van burgers bij het klimaatbeleid via een

²² Klimaatzaak (hoger beroep), uitspraak gerechtshof (9 oktober 2019): <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2591>

burgerconventie.²³ ²⁴ Ook Denemarken zal een dergelijke burgerconventie oprichten om klimaatmaatregelen te bespreken.²⁵

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt daarbij de volgende hoofdlijnen voor: In de Burgerconventie Klimaatcrisis bespreekt een representatieve vertegenwoordiging van de Nederlandse bevolking, buiten de lijnen van partijpolitiek, de maatregelen die nodig zijn om de klimaatcrisis te beteugelen. De Burgerconventie ontvangt wetenschappelijk gefundeerde inhoudelijke ondersteuning van de Klimaatcommissie, die eveneens zal worden opgericht als gevolg van de Klimaatwet 1.5.

De Burgerconventie Klimaatcrisis kan advies uitbrengen aan de Nederlandse regering. Voorstellen van de Burgerconventie kunnen ter stemming worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.

De Burgerconventie Klimaatcrisis bestaat uit 150 deelnemers, die worden geselecteerd via een gestratificeerd lotingsproces zodat een realistische afspiegeling van de Nederlandse samenleving zal ontstaan. Deelnemers doen maximaal 18 maanden mee aan de Burgerconventie. Een onafhankelijke organisatie zal worden opgericht om dit proces te stroomlijnen. Daarnaast zal een commissie van toezicht worden opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en de Klimaatcommissie.

De Tweede Kamer heeft inmiddels via de aangenomen motie Mulder c.s. de regering verzocht “een overzicht voor te bereiden waarin de mogelijkheden van burgerpanels met de voor- en nadelen en de ervaringen in Nederland en in het buitenland worden beschreven, en deze voor de verkiezingen van maart 2021 te presenteren, zodat eventuele besluitvorming hierover bij de kabinetsformatie kan plaatsvinden”.²⁶

In het verlengde van dit onderzoek naar de mogelijkheden van burgerpanels, heeft de Tweede Kamer via de aangenomen motie Van Raan c.s. ook aan de regering verzocht om “te onderzoeken hoe burgerpanels of burgertafels kunnen worden ingezet als instrument om het overleg over de toekomst van luchthavens te versterken”.²⁷

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt voor om bij de oprichting van de Burgerconventie Klimaatcrisis aan te sluiten bij het proces dat reeds werd ingezet met deze onderzoeksvragen.

Dit wordt ondergebracht in het ongewijzigde artikel 8, eerste lid van de huidige Nederlandse Klimaatwet.

Klimaatcommissie

De Klimaatwet 1.5 voorziet in de oprichting van een ‘Klimaatcommissie’, een onafhankelijk adviesorgaan dat wordt uitgerust met alle benodigde tijd, kennis en middelen om haar taken te kunnen uitvoeren.

Gedurende de coronacrisis heeft Nederland kennis gemaakt met de adviezen en werkzaamheden van het ‘Outbreak Management Team’ (OMT).²⁸ De Klimaatcommissie zal functioneren als een variant op het OMT, toegespitst op de klimaatcrisis.

²³ Frankrijk: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>

²⁴ Ierland: <https://www.citizensassembly.ie/en/how-the-state-can-make-ireland-a-leader-in-tackling-climate-change/>

²⁵ Denemarken: <https://www.bbc.com/future/article/20200706-the-law-that-could-make-climate-change-illegal>

²⁶ Motie van het lid Mulder c.s. (d.d. 7 oktober 2020) over de mogelijkheden van burgerpanels. Kamerstuk: 32813-578

²⁷ Motie van het lid Van Raan c.s. (d.d. 19 november 2020) over inzetten van burgerpanels bij het overleg over de toekomst van luchthavens. Kamerstuk: 35570-XII-50.

²⁸ RIVM: <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/omt#OMT>

De Klimaatcommissie zal in haar advisering in het kader van het Klimaatplan en de Klimaatnota aan de regering aanbevelingen doen voor het emissiebudget en zal bij die advisering ook ingaan op de vraag of Nederland het maximale heeft gedaan om de uitstoot van broeikasgassen te laten dalen. Indien dat niet het geval is, dan zal de Klimaatcommissie de beschikbare extra maatregelen kunnen aanreiken, waar de politiek vervolgens haar keuze uit zal moeten maken.

De Klimaatcommissie adviseert de regering over de maatregelen die nog niet genomen werden, terwijl ze wel beschikbaar zijn. De regering dient hierover maandelijks verantwoording af te leggen. Ook zal de Klimaatcommissie inhoudelijke ondersteuning kunnen verzorgen ten gunste van de nieuw op te richten ‘Burgerconventie Klimaatcrisis’.

Naast advisering over de maatregelen die nog genomen kunnen worden, kan de onafhankelijke Klimaatcommissie de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal ook in het algemeen adviseren over de klimaatvriendelijkheid van het beleid en het fiscale vergroeningsinstrumentarium. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is van mening dat de overheid, banken, pensioenfondsen en overige financiële instellingen geen directe of indirecte investeringen mogen doen in fossiele sectoren. Nieuwe investeringen in fossiele sectoren zijn in strijd met het doel van de Klimaatwet 1.5. Bestaande fossiele investeringen dienen zo snel mogelijk uitgefaseerd te worden. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt voor dat in de Miljoenennota voortaan een verantwoording wordt opgenomen over de klimaatimpact van alle overheidsinvesteringen.

De Klimaatcommissie zal jaarlijks adviseren over de vraag of het fiscale vergroeningsinstrumentarium nog past bij het doel om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren. Indien zich knelpunten aandienen kan dat voor de regering van dienst aanleiding zijn om het flankerende beleid aan te passen.

Diverse landen hebben een onafhankelijke klimaatcommissie opgericht om de regering te adviseren over het klimaatbeleid.²⁹ De klimaatwetgeving in o.a. Groot-Brittannië, Denemarken en Finland ging gepaard met de oprichting van een wetenschappelijk adviesorgaan dat speciaal is toegerust op het klimaat.^{30 31 32}

De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS), de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseerden, in verschillende bewoordingen, om ook in Nederland een dergelijk adviescollege in te stellen, dat onafhankelijk kan opereren van de regering en de politieke waan van de dag.^{33 34 35}

²⁹ <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/05/Overview-of-national-CCCs.pdf>

³⁰ Groot-Brittannië: <https://www.theccc.org.uk/>

³¹ Denemarken: <https://klimaraadet.dk/en/about-danish-council-climate-change>

³² Finland: <https://www.ilmastopaneeli.fi/en/>

³³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 december 2016 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 24 januari 2017. Kamerstuk: 34534-5.

³⁴ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015): Rijk zonder CO₂. Naar een duurzame energievoorziening in 2050.

https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_rijk_zonder_co2_interactief_voor_website_1.pdf

³⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016): WRR-Policy Brief nr. 5, 2016. Klimaatbeleid voor de lange termijn. Van vrijblijvend naar verankerd.

<https://www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2016/10/13/klimaatbeleid-voor-de-lange-termijn-van-vrijblijvend-naar-verankerd>

Bij de onderhandelingen over de huidige Nederlandse Klimaatwet is de geplande invoering van een onafhankelijke klimaatcommissie zonder overtuigende toelichting geschrapt en werd deze taak uiteindelijk neergelegd bij de Raad van State. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 twijfelt niet aan de deskundigheid van de Afdeling advisering van de Raad van State, maar wijst op de omvangrijke taak die bij de Klimaatcommissie zal worden neergelegd en op de bovengenoemde adviezen van onder andere de Afdeling advisering zelf voor het instellen van een eigenstandige Klimaatcommissie.

CO₂-heffing

De Klimaatcommissie krijgt de taak om een zwaarwegend advies uitbrengen over het fiscale vergroeningsinstrumentarium. Daaronder valt ook het prijspad van de CO₂-heffing. De Klimaatcommissie kan daarbij adviseren over de eventuele noodzaak om de CO₂-heffing aan te passen ten dienste van het doel om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is een voorstander van een uniforme en transparante CO₂-heffing die van toepassing is op de volledige uitstoot van alle typen broeikasgassen en alle economische sectoren. Wie meer verbruikt, moet meer betalen. De CO₂-heffing kan daarmee een stimulans zijn om snel te verduurzamen en zo bij te dragen aan een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten.

Het voordeel van een uniforme heffing is dat volstrekt duidelijk wordt gemaakt dat elke ton uitstoot, ongeacht de bron, bijdraagt aan de klimaatcrisis. Door het schrappen van uitzonderingsposities zullen grootverbruikers veel meer gaan betalen en wordt verduurzaming gestimuleerd. De vervuiler betaalt.

Een goede prijsprikkel kan bovendien opbrengsten genereren die kunnen worden ingezet voor het versnellen van de duurzaamheidstransitie in het bedrijfsleven, het verlagen van de energierekening voor huishoudens die dat nodig hebben en de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Deze geoormerkte terugsluis van de opbrengsten van de CO₂-heffing zal scherp gemonitord worden door de Klimaatcommissie. Indien zich knelpunten aandienen kan dat voor de regering van dienst aanleiding zijn om het flankerende beleid aan te passen.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt voor dat de CO₂-heffing los blijft staan van het Europese emissiehandelssysteem EU ETS en, indien deze wordt ingevoerd, van de mogelijke Europese CO₂-grensheffing. Indien het Europese beleid omtrent belastingen op uitstoot van broeikasgassen in de toekomst zou worden aangescherpt, dan zal dat door de Nederlandse Klimaatcommissie worden meegewogen in de permanente advisering over de Nederlandse CO₂-heffing.

Ten uitvoering van het Nederlandse Klimaatakkoord presenteerde het huidige Nederlandse kabinet een CO₂-heffing voor de industrie. De door het kabinet voorgestelde heffing zal echter ontoereikend zijn. In het Klimaatakkoord staat opgenomen dat de CO₂-heffing geen opbrengsten hoeft te genereren en dat blijkt ook uit het voorstel van het kabinet. De industrie gaat naar verwachting pas op zijn vroegst vanaf 2024 betalen voor haar uitstoot en het wetsvoorstel van het kabinet kent veel gratis dispensatierechten waardoor een groot deel van de uitstoot helemaal niet wordt belast. Dit staat haaks op het leveren van een maximale inspanning voor het klimaat.

Ook de transparantie van het kabinetsvoorstel is problematisch. De Tweede Kamer krijgt vooralsnog geen inzicht in de hoeveelheid uitgedeelde dispensatierechten en bij de

speelveldanalyse voor de CO₂-heffing is tot nu toe vooral geleund op informatie die werd aangeleverd door het bedrijfsleven dat onderhevig zal zijn aan deze heffing.^{36 37}

Een effectieve en rechtvaardige CO₂-heffing is een belangrijk instrument om zo snel mogelijk de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Zonder een heffing op de uitstoot van broeikasgassen blijft het risico bestaan op verder uitstelgedrag ten aanzien van verduurzaming van onze economie en samenleving.

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/15/wetsvoorstel-wet-co2-heffing-industrie>

³⁷ <https://nos.nl/collectie/13848/artikel/2348438-industrie-voelt-pijn-van-co2-heffing-pas-in-2024>

3.2 Reductiedoelstellingen

De hoofddoelstelling van de Klimaatwet 1.5 is dat Nederland zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde. Ondanks de beperkingen bij het vaststellen van een nationaal emissiebudget bij het wereldwijde 1,5°C-doel, zoals toegelicht in hoofdstuk 2, is het nuttig om ten dienste aan de hoofddoelstelling meer specifieke reductiedoelstellingen op te stellen. Om het gewenste effect te sorteren, dienen deze doelen juridisch afdwingbaar te zijn en gerelateerd aan een scherp emissiebudget.

Daarbij maakt ieder land in hun klimaatplannen en wetten andere keuzes.³⁸ De Deense klimaatwet gaat bijvoorbeeld voor klimaatneutraliteit in 2050, met een tussendoel van 70% in 2030.³⁹ Ook het Verenigd Koninkrijk heeft een wettelijk vastgelegde doelstelling van netto-nul emissies in 2050.⁴⁰ Oostenrijk stuurt aan op klimaatneutraliteit in 2040.⁴¹ Finland beloofde inmiddels om in 2035 klimaatneutraal te zijn.⁴²

Zweden heeft wettelijk vastgelegd dat het land netto-nul emissies dient te bereiken in 2045, waarbij dient te worden opgemerkt dat hiervan slechts 85% reductie hoeft te worden bereikt binnen de eigen grenzen. Hier laat Zweden ruimte ontstaan voor het verschuiven van hun reductieopgave naar andere landen.⁴³

Noorwegen streeft ernaar om in 2030 klimaatneutraal te zijn, waarbij dient te worden opgemerkt dat Noorwegen dit doel vooralsnog niet wettelijk wil vastleggen en dat een aanzienlijk deel van de Noorse reductie zal zitten in compensatieprogramma's, bijvoorbeeld door uitstootrechten te kopen in andere landen.^{44 45}

De inzet van Zweden en Noorwegen op het afkopen van uitstootrechten is een onwenselijke route omdat de klimaatcrisis alleen kan worden opgelost door reële reductie van de broeikasgasuitstoot. Met name rijke landen met grote historische emissies en een hoge uitstoot per inwoner, zouden niet moeten leunen op andere landen om voor hen de uitstootreductie op te lossen. Deze landen zouden juist andere landen moeten helpen bij het terugdringen van de uitstoot. Het verschuiven van het probleem naar andere landen is een ontkenning van de eigen verantwoordelijkheid om een maximale inspanning te leveren.

Met een reductiedoel van 95% in 2050 en een niet-afdwingbaar streven van 49% in 2030, loopt Nederland ver achter ten opzichte van andere Europese landen. De huidige Nederlandse Klimaatwet is bovendien niet in lijn met het 1,5°C-doel uit het Parijsakkoord en zelfs het 2°C-doel raakt met het Nederlandse beleid uit beeld.

³⁸ Duwe, Matthias and Evans, Nicholas (2020): Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Berlin, Den Haag.

<https://www.ecologic.eu/17233>

³⁹ Denemarken: <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2019/dec/klimalov/>

⁴⁰ Verenigd Koninkrijk: <https://www.gov.uk/government/news/uk-becomes-first-major-economy-to-pass-net-zero-emissions-law>

⁴¹ Oostenrijk: <https://www.climatechangenews.com/2020/01/07/austria-swears-coalition-government-strengthened-climate-plan/>

⁴² Finland: <https://valtioneuvosto.fi/en/rinne/government-programme/carbon-neutral-finland-that-protects-biodiversity>

⁴³ Zweden: <https://www.government.se/495f60/contentassets/883ae8e123bc4e42aa8d59296ebe0478/the-swedish-climate-policy-framework.pdf>

⁴⁴ Noorwegen: <https://climateactiontracker.org/countries/norway/>

⁴⁵ <https://www.theguardian.com/environment/2016/jun/15/norway-pledges-to-become-climate-neutral-by-2030>

Uit deze internationale verkenning blijkt dat het vaststellen van reductiedoelstellingen berust op politieke keuzes. Het problematische hieraan is dat er verschillen ontstaan tussen enerzijds de maximale inspanning die nodig is voor het klimaat en anderzijds het politiek haalbare compromis. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de huidige Nederlandse Klimaatwet, waaruit diverse meer ambitieuze voorstellen verdwenen als gevolg van politieke onderhandelingen. Die handelwijze gaat rechtstreeks in tegen de oproep van Greta Thunberg: *“Totdat u gaat focussen op wat er moet gebeuren, in plaats van op wat er politiek mogelijk is, is er geen hoop”*.⁴⁶

Het klimaat zelf onderhandelt niet; dat warmt zonder ingrijpen onverminderd op. Door zo snel mogelijk, zo veel mogelijk emissies te besparen, vergroten we de kans dat de opwarming van de Aarde onder de 1,5°C blijft. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is daarom van mening dat reductiedoelstellingen een weergave moeten zijn van de ambitie om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren. Nederland heeft de verantwoordelijkheid om een maximale inspanning te leveren om de opwarming van de Aarde zo veel als mogelijk te beperken en zeker niet boven de 1,5°C te laten uitkomen.

Ten dienste aan het hoofddoel om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren, wordt als subdoelstelling in de Klimaatwet 1.5 een juridisch bindend broeikasgasreductiedoel vastgelegd voor het jaar 2030 van 100% ten opzichte van 1990. In dit jaar dient Nederland ‘emissievrij’ en volledig circulair te zijn. Daarmee voldoet Nederland dan aan de artikelen 2.2 en 4.4 van het Parijsakkoord. De reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet 1.5 krijgen concrete invulling middels het instrument van een emissiebudget.

In de Klimaatwet 1.5 wordt vastgelegd dat, als wordt aangetoond dat een maximale inspanning het mogelijk maakt om eerder dan 2030 emissievrij te zijn, deze inspanning ook daadwerkelijk geleverd dient te worden. De percentuele reductiedoelstelling moet, net zoals het emissiebudget, derhalve geïnterpreteerd worden als de bovengrens van het speelveld waarbinnen de regering haar uiterste inspanning dient te leveren om de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk terug te dringen. Vanaf 31 december 2030 wordt beleid gevoerd dat maximaal bijdraagt aan een verdergaande vermindering van broeikasgassen in de atmosfeer.

Juridische afdwingbaarheid

De dwingende formulering van de doelstellingen uit de Klimaatwet 1.5 is gericht op juridische afdwingbaarheid. Dit heeft betrekking op de verplichting een maximale inspanning te leveren om de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en op de doelen op het gebied van uitstootreductie. De Klimaatwet 1.5 is erop gericht het mogelijk te maken dat burgers en maatschappelijke organisaties naar de rechter kunnen stappen in het geval Nederland deze doelstellingen dreigt te missen.

Het gericht zijn op juridische afdwingbaarheid van de Klimaatwet 1.5 is een belangrijk verschil met de huidige Nederlandse Klimaatwet, waarin gedurende de politieke onderhandelingen de juridische afdwingbaarheid uit de wet is gehaald. De doelen uit de huidige Nederlandse Klimaatwet zijn daarmee niet afdwingbaar bij de rechter, waardoor een belangrijk drukmiddel uit handen werd genomen van burgers en maatschappelijke organisaties. De indruk kan niet worden weggenomen dat deze keuze te maken heeft met de Klimaatzaak van Urgenda, die de Staat tot driemaal toe verloor.

⁴⁶ Greta Thunberg, tijdens de klimaatconferentie COP24 in Katowice (december 2018).

In het hoger beroep van de Klimaatzaak van Urgenda oordeelde het gerechtshof dat “... *de Staat zijn op de artikelen 2 en 8 EVRM gebaseerde zorgplicht schendt door niet per eind 2020 tenminste 25% te willen reduceren. Een reductie van 25% moet als een minimum worden beschouwd, waarbij recente inzichten over een nog verdergaande reductie in verband met de 1,5°C-graden doelstelling nog buiten beschouwing zijn gelaten.*”^{47 48}

In het cassatieberoep van de Klimaatzaak van Urgenda oordeelde de Hoge Raad: “*De Hoge Raad komt tot het oordeel dat het cassatieberoep van de Staat moet worden verworpen. Dat betekent dat het door de rechtbank gegeven en door het hof bekrachtigde bevel aan de Staat om de uitstoot van broeikasgassen per eind 2020 met minstens 25% terug te brengen ten opzichte van 1990, definitief in stand blijft.*”⁴⁹

Door de formulering van de Klimaatwet 1.5 te richten op juridische afdwingbaarheid, wordt beoogd te bewerkstelligen dat maatschappelijke organisaties en burgers uitdrukkelijk de gelegenheid hebben om, indien de Nederlandse klimaatinspanningen te beperkt blijven, alsnog een maximale inspanning af te dwingen bij de rechter.

Emissiebudget

Ten dienste aan de hoofddoelstelling om zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde en ter ondersteuning aan het realiseren van de subdoelstelling om uiterlijk in 2030 volledig emissievrij en circulair te zijn, herintroduceert de Klimaatwet 1.5 het instrument van een emissiebudget.

Het emissiebudget wordt vastgesteld in het Klimaatplan. De Klimaatcommissie zal daarvoor in haar advisering een aanbeveling doen, waarbij het emissiebudget in lijn met de procentuele reductiedoelstellingen van de Klimaatwet 1.5 moet zijn.

Het emissiebudget is de totale hoeveelheid broeikasgassen, uitgedrukt in CO₂-equivalenten, dat binnen Nederland nog mag worden uitgestoten om aan de 1,5°C-doelstelling te voldoen. Dit instrument is effectief, gedetailleerd en wetenschappelijk gefundeerd. De Afdeling advisering van de Raad van State noemde dit instrument nuttig omdat een budgetbenadering “*dwingt tot het ontwikkelen van een temporale verdelingsstrategie*”.⁵⁰

Een stip op de horizon voor het bereiken van een emissievrije samenleving is immers niet genoeg. Deze stip kan gedurende de tijd in grofweg drie reductiescenario's worden nagestreefd:

Reductiescenario 1) via een lineaire lijn waarin elk jaar een vergelijkbaar aandeel van de reductieopgave wordt bereikt.

Reductiescenario 2) via een langzaam begin met de meeste emissiereductie in de laatste jaren voor het einddoel.

⁴⁷ Klimaatzaak (hoger beroep), uitspraak gerechtshof (9 oktober 2019):

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2591>

⁴⁸ EVRM: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 2– *Recht op leven*

Artikel 8 – *Recht op eerbiediging van privé familie- en gezinsleven.*

⁴⁹ Klimaatzaak (cassatieberoep), uitspraak Hoge Raad (20 december 2019):

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>

⁵⁰ Advies Afdeling advisering Raad van State en Reactie van de initiatiefnemers (27 januari 2017). Kamerstuk 34534-5.

Reductiescenario 3) via een snel begin waardoor de laatste jaren benut kunnen worden voor het bereiken van de puntjes op de i.

Het derde reductiescenario is daarbij de enige acceptabele route en tevens de basis voor het emissiebudget van de Klimaatwet 1.5. Vanwege de cumulatieve werking van broeikasgassen is het tempo van elke vermeden ton broeikasgassen belangrijk. Door langer te wachten met uitstootreductie zal de totale hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer hoger uitpakken. Het risico neemt daarmee toe dat de kritische grens van 1,5°C opwarming wordt overschreden. Vanuit het veiligheidsoogpunt dient dus zo snel mogelijk, zo veel mogelijk reductie gerealiseerd te worden. Ook vanuit het oogpunt van het eerder beschreven rechtvaardigheidsprincipe, zoals opgenomen in het Parijsakkoord, is een land als Nederland genoodzaakt om zo snel mogelijk, zo veel mogelijk reductie te realiseren. Dit is één van de redenen dat de Klimaatwet 1.5 volledig is ingericht op het leveren van een maximale inspanning.

De in 2008 ingevoerde Britse *Climate Change Act* resulteerde, mede dankzij het *carbon budget*, in een flinke daling van de CO₂-uitstoot. In 2018 was de Britse uitstoot van broeikasgassen met 44% gedaald ten opzichte van 1990.⁵¹ Ter vergelijking: Nederland bereikte in 2018 een reductie van 14,5% ten opzichte van 1990.⁵² Als gevolg van politieke onderhandelingen werd het emissiebudget echter geschrapt uit de huidige Nederlandse Klimaatwet.

In de Klimaatwet 1.5 wordt geregeld dat het emissiebudget, vastgesteld in het Klimaatplan, wordt verdeeld over twee tranches: 2021-2025 en 2026-2030. In het jaar 2030 dient het emissiebudget op 0 megaton CO₂-equivalenten te staan. In dat jaar is Nederland emissievrij en volledig circulair. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het emissiebudget slechts een subdoelstelling is bij het hoofddoel om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren. Op grond van de Klimaatwet 1.5 wordt vastgelegd dat, als wordt aangetoond dat een maximale inspanning het mogelijk maakt om met enige marge binnen het emissiebudget te blijven, deze inspanning ook daadwerkelijk geleverd dient te worden. Het emissiebudget moet derhalve, net zoals de percentuele reductiedoelstellingen, geïnterpreteerd worden als de bovengrens van het speelveld waarbinnen de regering haar uiterste inspanning dient te leveren om de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk terug te dringen.

Verdeling emissiebudget

Op grond van de Klimaatwet 1.5 kan geen enkele sector zich onttrekken aan het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen. Alle economische sectoren zullen het beschikbare emissiebudget gezamenlijk moeten verdelen.

De noodzaak dat het emissiebudget voor alle sectoren gaat gelden blijkt onder andere uit de ontoereikende reductiedoelen voor de zogenaamde klimaattafels van het Klimaatakkoord. Meer specifiek werd bijvoorbeeld aan de sector ‘landbouw en landgebruik’ een zeer laag reductiedoel toegekend van slechts 3,5 megaton CO₂-equivalenten in 2030. De sector landbouw en landgebruik komt daarmee in 2030 naar verwachting uit op een uitstoot van circa 28 megaton CO₂-equivalenten.⁵³ Dat staat in geen verhouding tot de reële opgave.

⁵¹ <https://www.theccc.org.uk/our-impact/ten-years-of-the-climate-change-act/>

⁵² CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/19/uitstoot-broeikasgassen-licht-gedaald>

⁵³ <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/vraag-en-antwoord/wat-is-het-doel-van-het-klimaatakkoord>

Ter vergelijking: gebaseerd op het huidige broeikasgasreductiedoel van 95% in 2050 is het totale Nederlandse emissiebudget in 2050 circa 11 megaton CO₂-equivalenten. De Klimaatwet 1.5 stelt het emissiebudget op 0 megaton CO₂-equivalenten in het jaar 2030.

De landbouwsector wordt met de huidige lage doelstelling van de landbouwtafel in het Klimaatakkoord nog altijd niet aangespoord om de onvermijdelijke systeemtransities in te zetten, bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn, landbouwgif, bodembeheer, landschapsbeheer, voedselveiligheid, schaal en beprijzing. Zolang onvermijdelijke transitie op deze terreinen niet worden ingezet, zullen zowel dieren, natuur als boeren hier uiteindelijk het slachtoffer van zijn.

Deze budgetbenadering zorgt ervoor dat onvermijdelijke maatregelen die lang werden uitgesteld, alsnog serieus genomen zullen worden. De uitstoot van de landbouwsector moet sterk omlaag en dat gaat bijvoorbeeld niet zonder een stevige krimp van het aantal dieren in de veehouderij. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) stelde in haar advies 'Duurzaam en gezond' (2018) dat een krimp van het aantal dieren in de veehouderij onvermijdelijk is. Het is ook in het belang van de boeren om hen daar zo snel mogelijk duidelijkheid over te geven. Wanneer dit wordt nagelaten, dan zal de landbouwsector in haar eentje het volledige emissiebudget van 2050 opsouperen. Perspectief voor de sector begint met het erkennen van de transitieopgave.

Een dergelijk scenario, waarin een bepaalde sector het volledige emissiebudget voor zichzelf claimt, is om diverse redenen onwenselijk. Het brengt de algemene reductiedoelstellingen in gevaar en zal het draagvlak bij andere sectoren ondermijnen om hun deel van de inspanningen te leveren. Daarom krijgt geen enkele sector een uitzonderingspositie ten opzichte van het emissiebudget. Dit is immers het emissiebudget waar we het met zijn allen mee moeten doen.

Ook de luchtvaart en internationale scheepvaart moeten zich houden aan de Klimaatwet 1.5. De luchtvaart en internationale scheepvaartsector wisten zich tot nu toe grotendeels buiten het Parijsakkoord en het Nederlandse klimaatakkoord te lobbyen. Bovendien wordt het klimaatteffect van niet-CO₂-emissies door de luchtvaart, bijvoorbeeld door het multipliereffect van uitstoot op grote hoogte, nog steeds buiten de officiële statistieken gehouden. Dat betekent echter niet dat het klimaat niets merkt van deze uitstoot.

Met de Klimaatwet 1.5 wordt een einde gemaakt aan de voorkeursbehandeling van de luchtvaart en internationale scheepvaart. Beide sectoren ontkomen niet aan de methodiek van het emissiebudget. Het klimaatteffect van niet-CO₂-emissies door de luchtvaart wordt voortaan opgenomen in onze uitstootstatistieken en is daarmee ook onderwerp van de doelstelling om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren.

3.3 Formuleringen

In de Klimaatwet 1.5 wordt gekozen voor enkele aangescherpte formuleringen ten opzichte van de huidige Nederlandse Klimaatwet.

Alle emissies

De Klimaatwet 1.5 heeft betrekking op alle uitstoot van broeikasgassen. In de huidige broeikasgasreductiedoelstellingen wordt bijvoorbeeld nog geen rekening gehouden met emissies als gevolg van de verbranding van biomassa, emissies van de luchtvaart en zeevaart en emissies in het buitenland als gevolg van geïmporteerde producten of diensten.⁵⁴ In de Klimaatwet 1.5 wordt ook deze uitstoot expliciet onderwerp van de reductiedoelstellingen. Alle sectoren moeten meedoen en ook onze uitstoot in het buitenland dient met grote urgentie te worden teruggedrongen.

Emissievrij

In de Klimaatwet 1.5 wordt gekozen voor de term ‘emissievrij’, gerelateerd aan een emissiebudget van 0 megaton CO₂-equivalenten in 2030. In dat jaar is de Nederlandse economie volledig circulair. Hiermee wordt bedoeld dat de uitstoot van broeikasgassen zo ver mogelijk naar 0 is teruggebracht: emissievrij. Indien er op dat moment toch nog uitstoot van broeikasgassen is, dan moet deze resterende uitstoot volledig geabsorbeerd kunnen worden door het in Nederland aanwezige natuurlijke systeem, zonder dat daarmee een temperatuurstijging of schade aan natuur en milieu wordt veroorzaakt. De koolstofkringloop wordt op volledig duurzame wijze gesloten. De bescherming en uitbreiding van bosgebieden, vergroening van steden en dorpen, waterpeilbeheer en bodembeheer behoren tot de belangrijkste schakels in het sluiten van deze kringloop.

Het zelfstandig leveren van een maximale inspanning staat op gespannen voet met compensatieprogramma's en het opkopen van uitstootrechten. De uitstoot van broeikasgassen wordt dan immers slechts verplaatst naar de boekhouding van andere landen of sectoren, in plaats van dat er daadwerkelijk sprake zou zijn van reële reductie. Dit is strijdig met de verantwoordelijkheid om zelfstandig een maximale inspanning te leveren, zoals volgt uit het Parijsakkoord.

Vanwege de relatief hoge nationale uitstoot, uitstoot per inwoner, historische emissies, welvaart en organisatiegraad, volgt uit het Parijsakkoord dat Nederland voorop moet lopen met het realiseren van reële reductie. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is van mening dat het benutten van compensatieprogramma's en het opkopen van uitstootrechten van andere landen onduurzaam is. Nederland dient juist meer te doen dan andere landen.

Duurzame energie

In de definitielijst van de huidige Nederlandse Klimaatwet staat een schadelijke definitie opgenomen van ‘CO₂-neutrale elektriciteitsproductie’, waarin biomassa zonder enig duurzaamheidskader wordt opgevoerd als CO₂-neutraal. Dat kan wereldwijd leiden tot grootschalige ontbossing, biodiversiteitsverlies en het in stand houden van de bio-industrie met mestvergisters. Het levert een papieren werkelijkheid op waarin het lijkt alsof de broeikasgasemissies dalen, terwijl ze in de praktijk juist kunnen toenemen. Het is een van de

⁵⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

redenen waarom landen als Denemarken en Finland juist expliciet hebben aangegeven hun biomassagebruik te willen afbouwen.^{55 56}

Met de grootschalige inzet op biomassa gaat de huidige Nederlandse Klimaatwet voorbij aan het feit dat we ons ook midden in een biodiversiteitscrisis bevinden. De klimaatcrisis is niet alleen een crisis voor mensen. De impact op de natuur en dierenwereld is minstens zo groot. Het verlies aan soorten gaat in hoog tempo voort en de rol van de bio-industrie in de productie van gas en biomassa is zowel dieronvriendelijk, vervuilend als inefficiënt. Daarom wordt in de Klimaatwet 1.5 de definitie van ‘CO₂-neutrale elektriciteitsproductie’ geschrapt.

In de Klimaatwet 1.5 zijn geen aanvullende doelstellingen op het gebied van energiebesparing en het aandeel duurzame energie opgenomen, maar vanwege het doel om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren, heeft de Klimaatwet 1.5 waarschijnlijk wel veel invloed op het beleid ten aanzien van een versnelde energiebesparing en verhoging van het aandeel duurzame energie. Op deze terreinen valt immers veel broeikasgasreductie te behalen.

Negatieve emissies

De Klimaatwet 1.5 maakt een onderscheid tussen duurzame en onduurzame methoden om tot negatieve emissies te komen. Wenselijk is het om in te zetten op duurzame methoden, zoals het op grote schaal planten van bossen, vergroenen van steden en dorpen, waterpeilbeheer en bodembeheer.

Bij het nastreven van het emissiebudget van 0 megaton CO₂-equivalenten in 2030 is het onverstandig om te rekenen op technische innovatie van onvoldoende bewezen technieken zoals ondergrondse CO₂-opslag (CCS). De mogelijkheid van ondergrondse CO₂-opslag (CCS) is daarom volgens de indiener van de Klimaatwet 1.5 onduurzaam. Deze techniek staat een echte transitie en reductie van uitstoot in de weg. De subsidies die nodig zijn om CCS van de grond te krijgen kunnen beter gestoken worden in duurzame energiebronnen en energiebesparing.

Wie zit er aan tafel?

De Klimaatwet 1.5 legt de invloed van aantoonbare tegenkrachten vanuit de fossiele industrie en bio-industrie aan banden. Deze partijen verliezen wat de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 betreft de status van “relevante partij” en maken derhalve geen onderdeel meer uit van de “relevante partijen” waar Onze Minister overleg mee voert ten behoeve van de uitvoering van deze wet en het behalen van de doelstellingen, zoals verwoord in artikel 8, eerste lid van de huidige Nederlandse klimaatwet. Overleg over o.a. kennis en expertise blijft nog steeds mogelijk, maar vertegenwoordigers van deze sectoren zitten voortaan niet meer standaard aan tafel bij overleg over het vaststellen van de maatregelen die nodig zijn om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren.

Uit de onderhandelingen over het Nederlandse Klimaatakkoord, dat tot stand kwam middels een uitgebreid polderoverleg, kunnen we concluderen dat er in dat overleg door diverse partijen actief is ingezet op het blokkeren, afzwakken en tegenwerken van effectief en krachtig klimaatbeleid. Daarom is het wenselijk dat wordt voorkomen dat aantoonbaar ontwrichtende sectoren een bepalende stem hebben in het Nederlandse klimaatbeleid.

⁵⁵ Denemarken: <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2019/dec/klimalov/>

⁵⁶ Finland: <https://valtioneuvosto.fi/en/rinne/government-programme/carbon-neutral-finland-that-protects-biodiversity>

De Klimaatwet 1.5 legt vast dat de Klimaatcommissie het leidende adviesorgaan wordt over het klimaatbeleid. Maatschappelijk overleg is belangrijk en blijft dus gehandhaafd. Om de maatschappelijke betrokkenheid bij het klimaatbeleid te versterken, doet de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 ook een voorstel omtrent de inrichting van de Burgerconventie Klimaatcrisis.

4. Verhouding tot recht

De Klimaatwet 1.5 is een wijzigingswet op de huidige Nederlandse Klimaatwet. Daarmee worden de aanpassingen als gevolg van de Klimaatwet 1.5 het leidende Nederlandse juridische kader.

Zoals reeds beschreven is de formulering van de doelen uit de Klimaatwet 1.5 gericht op juridische afdwingbaarheid, waardoor burgers en maatschappelijke organisaties – als dat nodig is – naar de rechter kunnen stappen om af te dwingen dat de Nederlandse Staat zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

De voorstellen uit de Klimaatwet 1.5 sluiten aan bij de internationale klimaatafspraken, met name het Parijsakkoord. De huidige Nederlandse wetgeving is niet in lijn met het Parijsakkoord. Uit het Parijsakkoord volgt de noodzaak om een maximale inspanning te leveren om de opwarming van de Aarde te beperken tot maximaal 1,5°C. Ontwikkelde landen, zoals Nederland, dienen daarin leiderschap te tonen, hetgeen tot nu toe door Nederland niet is gedaan. De Klimaatwet 1.5 zorgt ervoor dat Nederland alsnog haar verantwoordelijkheid zal nemen voor het recht op leven van toekomstige generaties wereldwijd.

Ieder land dat het Parijsakkoord ondertekende zou die maximale inspanning moeten nastreven. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is op de hoogte van de plannen voor een Europese klimaatwet, maar merkt op dat ook de nieuwe Europese doelstellingen niet in lijn zijn met het doel om een maximale inspanning te leveren. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 kiest ervoor om niet te wachten op de Europese Unie en van Nederland zo snel mogelijk een internationale klimaatkoploper te maken.

De Klimaatwet 1.5 erkent de intrinsieke waarde van de stemlozen op Aarde: dieren en natuur. Hun voortbestaan wordt door de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis op diverse plekken in de wereld ernstig bedreigd. De grootschalige ecocide die momenteel op hen wordt gepleegd dient zo snel mogelijk gestopt te worden.

5. Financiële gevolgen

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 wijst op het feit dat Nederland zich reeds heeft gecommitteerd aan het jaarlijks naar rato bijdragen aan internationale klimaatfondsen. Deze verplichting vloeit voort uit o.a. de artikelen 9 en 11 van het Parijsakkoord. De bijdrage aan deze internationale klimaatfondsen is een belangrijke component van het realiseren van internationale klimaatrechtvaardigheid. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 benadrukt dat Nederland haar internationaal toegezegde bijdragen aan deze klimaatfondsen daadwerkelijk na moet komen.

De Klimaatcommissie zal jaarlijks adviseren over de vraag of het fiscale vergroeningsinstrumentarium nog past bij het doel zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren. Indien zich knelpunten aandienen kan dat voor de regering van dienst aanleiding zijn om het flankerende beleid aan te passen.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is van mening dat het fiscale stelsel dusdanig dient te worden ingericht dat de vervuiler betaalt en duurzame keuzes worden gestimuleerd. Investerings in fossiele sectoren zijn de gestrande bezittingen van de toekomst. Het is daarom belangrijk dat financiële instellingen hun slagkracht gebruiken om de benodigde systeemtransities naar een emissievrije en volledig circulaire samenleving in te zetten. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is van mening dat de overheid, banken, pensioenfondsen en overige financiële instellingen geen directe of indirecte investeringen mogen doen in fossiele sectoren. Nieuwe investeringen in fossiele sectoren zijn in strijd met het doel van de Klimaatwet 1.5. Bestaande fossiele investeringen dienen zo snel mogelijk uitgefaseerd te worden. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 stelt voor dat in de Miljoenennota voortaan een verantwoording wordt opgenomen over de klimaatimpact van alle overheidsinvesteringen.

De indirecte financiële gevolgen van de Klimaatwet 1.5 hangen af van de specifieke maatregelen die genomen zullen worden op basis van de maximale inspanning om zo snel mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

In het algemeen kan daarbij worden opgemerkt dat de beoogde uitkomst van de Klimaatwet 1.5, het zo snel mogelijk nemen van reductiemaatregelen, uiteindelijk aanzienlijk goedkoper zal zijn dan het uitstellen van maatregelen en systeemtransities. Immers, hoe langer we de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis laten voortduren, des te groter de ontwrichting uiteindelijk zal uitpakken. Onder andere het voortbestaan van diverse plant- en diersoorten, toegang tot schoon drinkwater en voedselproductie staan op het spel. Daar komen de steeds grotere risico's op natuurrampen en geopolitieke instabiliteit nog bij. Los van de financiële componenten, spreekt het voor zich dat er vooral vele niet-financiële redenen bestaan om een dergelijke ontwrichting zo veel als mogelijk te voorkomen.

6. Advies en consultaties

De Klimaatwet 1.5 komt beschikbaar via een internetconsultatie.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Onderdeel A

Onder 1

De begripsbepaling voor “CO₂-neutrale elektriciteitsproductie” vervalt in verband met het schrappen van de daarop gerichte doelstelling in het huidige artikel 2, tweede lid (zie onderdeel B).

Onder 2

Het begrip “brede welvaart” wordt in artikel 1 ingevoegd en betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Het begrip “emissiebudget” wordt in artikel 1 ingevoegd en betreft het totaal aan emissies van broeikasgassen uitgedrukt in CO₂-equivalenten dat binnen Nederland mag worden uitgestoten in een te bepalen periode. Het emissiebudget zal in het Klimaatplan moeten worden vastgesteld en er zal tevens worden geïndiceerd op welke wijze dit budget over de jaren zal worden gebruikt. Het moment waarop het gehele budget is verbruikt, zal moeten samenvallen met het moment waarop een emissievrij Nederland is gerealiseerd.

Onderdeel B

Met onderdeel B wordt voorgesteld de doelstelling van de Klimaatwet en de wijze waarop deze wordt gerealiseerd, zoals is neergelegd in artikel 2, aan te scherpen. Daartoe wordt voorgesteld het emissiebudget een belangrijke sturende rol te geven. Ingevolge het tweede lid, onderdeel a, zal het emissiebudget niet mogen worden overschreden. Voorts wordt op grond van onderdeel b voorgesteld de termijn waarbinnen het uitstootniveau van 100% reductie ten opzichte van 1990 zal moeten zijn bereikt, aanzienlijk terug te brengen: al in 2030 zal dit niveau moeten zijn bereikt. Voorts wordt voorgesteld de maatregelen die hiervoor moeten worden genomen, te versnellen. Daartoe wordt ingevoegd de zinsnede dat de emissies van broeikasgassen *zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk* worden teruggebracht, wat aansluit bij het in paragraaf 3.2 van deze memorie beschreven reductiescenario 3. Voor een verdere onderbouwing van deze versnelling en het principe van ‘*zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk*’ wordt eveneens verwezen naar die paragraaf.

Tot slot wordt voorgesteld om ook in de periode na 2030 klimaatbeschermende maatregelen te blijven nemen die zijn gericht op het verminderen van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer. Daar waar de maatregelen tot 2030 zullen zijn gericht op het verminderen van de *uitstoot* van broeikasgassen, wordt dus voorgesteld na die datum in te zetten op opname van *in de atmosfeer aanwezige* broeikasgassen. Realisatie hiervan kan bijvoorbeeld geschieden door het aanplanten van nieuw bos.

Ook wordt voorgesteld de formulering van artikel 2 aan te scherpen in lijn met hetgeen is uiteengezet in paragraaf 3.1, onder het kopje ‘juridische afdwingbaarheid’. Daar waar in de huidige Klimaatwet in artikel 2, tweede lid, de zachtere formulering ‘streven Onze Ministers die het aangaat naar’ wordt gebruikt, wordt thans voorgesteld deze woorden te vervangen door de zinsnede dat de emissiebudgetten niet mogen worden overschreden en de emissies moeten worden teruggebracht.

Onderdeel C

Onder 1

In onderdeel C zijn de voorgestelde wijzigingen inzake de inhoud van het Klimaatplan opgenomen. Belangrijk nieuw element vormt de inbedding van het emissiebudget in het Klimaatplan. Het emissiebudget zoals dat in artikel 1 is gedefinieerd, wordt gevormd door een indicatie van de totale hoeveelheid broeikasgassen die in Nederland in de toekomst zal mogen worden uitgestoten. In de vijf- en tienjaarscyclus van het Klimaatplan betekent dit dat voor de periode tot 2025 zal worden geïndiceerd welk deel van het totale budget zal worden gebruikt, en op welke wijze dit over de jaren zal worden ingezet. Ook zal moeten worden beschreven op welke wijze de jaarbudgetten over de verschillende sectoren zullen worden verdeeld. In het laatste deel van de zinsnede van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, is opgenomen dat alle sectoren die bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen, ook moeten bijdragen aan de teruggang. Zie de paragraaf ‘verdeling van het emissiebudget’ van het algemeen deel van deze memorie voor een nadere toelichting hierop.

Het principe van ‘zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk’ zal ook betekenis moeten krijgen in de wijze waarop het emissiebudget wordt ingezet. Het genoemde principe zal ertoe leiden dat het verbruik van het budget in de eerste jaren zo laag mogelijk zal zijn. De inzet van een relatief laag budget duidt immers op het nemen van maximale emissieverlagende maatregelen. Op deze wijze scharnieren het principe van ‘zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk’ en het hanteren van een emissiebudget met elkaar.

Voorgesteld wordt voorts drie nieuwe elementen in het Klimaatplan op te nemen, die zijn uiteengezet in drie onderdelen van artikel 3, eerste lid, van de Klimaatwet. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een nieuw voorgesteld onderdeel h (zie onderdeel C, onder 1, subonderdeel c). De introductie van het emissiebudget zoals dat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is een nationaal budget. De Nederlandse jurisdictie is logischerwijs beperkt tot de eigen grenzen en derhalve is het bereik van directe emissiebeperkende maatregelen eveneens beperkt tot het eigen territorium. Dat neemt echter niet weg dat het handelen van in Nederland gevestigde ondernemingen en consumenten wel degelijk van invloed is op de uitstoot van broeikasgassen in andere landen. Daarom wordt voorgesteld in het Klimaatplan op te nemen op welke wijze beleid zal worden gevoerd dat erop gericht is ook dergelijke emissies of importen te beperken.

In de tweede plaats wordt voorgesteld in het Klimaatplan tegen de achtergrond van de grote urgentie van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis nadere ondersteuning te geven aan het principe van ‘zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk’. Daartoe zal in het Klimaatplan een maandelijks beschouwing moeten worden opgenomen van de alternatieve maatregelen die bijdragen aan de terugdringing van broeikasemissies én zal moeten worden onderbouwd waarom deze maatregelen eventueel niet worden genomen (onderdelen j en k). Deze beschouwing heeft twee doelen; in de eerste plaats zal het overwegen van alternatieven ertoe moeten leiden dat maatregelen niet onnodig in de wacht worden gezet. In de tweede plaats kan het kennen van alternatieven bijdragen aan het snel kunnen nemen van aanvullende maatregelen, mocht de uitstoot van broeikasgassen de (vijf)jaarlijkse emissiebudgetindicatie dreigen te overschrijden.

Tot slot wordt voorgesteld om een jaarlijkse beschouwing toe te voegen van de effecten van het gevoerde en te voeren klimaatbeleid van de regering voor de brede welvaart (onderdeel l).

Doel van deze beschouwing is om de effecten van het beleid op toekomstige generaties in binnen- en buitenland expliciet mee te nemen in de besluitvorming.

Onder 2

Door deze wijziging wordt een derde lid aan artikel 3 toegevoegd, op grond waarvan de regering een uitdrukkelijke motivatieplicht heeft wanneer zij in het Klimaatplan afwijkt van het advies van de Klimaatcommissie over de indicaties en de indicatieve verdeling, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, met betrekking tot het emissiebudget.

Onderdeel D

Onder 1

Op grond van deze wijziging dient, gelet op de ingrijpende wijzigingen die door deze wet worden aangebracht in de Klimaatwet, binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet een nieuw Klimaatplan te worden vastgesteld.

Onder 2

Deze wijziging strekt ertoe dat voortaan niet tweejaarlijks, maar maandelijks over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatplan wordt gerapporteerd, en daarbij eventuele maatregelen worden genomen.

Onderdelen E en G

Deze onderdelen strekken ertoe de verplichting om de Afdeling advisering van de Raad van State over het Klimaatplan en de Klimaatnota te horen te schrappen, aangezien deze taak wordt toebedeeld aan de Klimaatcommissie (zie onderdeel H).

Onderdeel F

Dit onderdeel strekt ertoe dat in de energieverkenning die jaarlijks door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt opgesteld, de gerealiseerde emissies van broeikasgassen in een kalenderjaar zullen worden afgezet tegen de indicaties van het emissiebudget en de (sectorale) jaarbudgetten. Op deze kan veel nauwkeuriger worden gemonitord in hoeverre de genomen maatregelen afdoende zijn om de te realiseren doelen te bereiken.

Onderdeel H

Met dit onderdeel wordt voorgesteld in de Klimaatwet een hoofdstuk in te voegen rondom de op te richten Klimaatcommissie.

Artikel 7a bevat daarbij de organisatorische hoofdlijnen van de Klimaatcommissie, die bestaat uit een voorzitter en acht andere leden. De Klimaatcommissie dient haar taken in onafhankelijkheid te vervullen. De Klimaatcommissie zal een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet) zijn, waarbij haar adviestaak is beschreven in artikel 7b van die wet. De verdere inrichting en werkwijze van de Klimaatcommissie kan op grond van de Kaderwet plaatsvinden. In verband met artikel 7 van de Kaderwet zal deze wet mede worden ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 7b bevat de beschrijving van de adviestaak van de Klimaatcommissie.

Op grond van het eerste lid adviseert de Klimaatcommissie de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal daarbij over de uitvoering van de Klimaatwet en over het behalen van de in artikel 2 beschreven doelstellingen. De Klimaatcommissie kan daartoe door de regering of

de beide Kamers worden verzocht en kan de regering ook eigener beweging adviseren (zie de artikelen 17 en 18 van de Kaderwet).

Het tweede lid bevat een aantal adviesverplichtingen voor de Klimaatcommissie. Op grond van onderdeel a dient de Klimaatcommissie in ieder geval een advies uit te brengen over het Klimaatplan, in het kader waarvan zij de Minister van Economische Zaken en Klimaat in ieder geval voorafgaand dient te adviseren over de in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, bedoelde indicaties en indicatieve verdeling. De Klimaatcommissie zal eveneens jaarlijks adviseren over de Klimaatnota en over de vraag of het fiscale vergroeningsinstrumentarium nog past bij het doel om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren.

De minister zal alleen gemotiveerd van dit advies kunnen afwijken (zie daarover het in onderdeel C, onder 2, voorgestelde artikel 3, derde lid).

Het derde lid strekt ertoe te verduidelijken dat ook andere ministers dan de Minister van Economische Zaken en Klimaat bevoegd zijn tot adviesinwinning in het kader van de Klimaatwet. Zij hebben die bevoegdheid ten aanzien van door hen te nemen maatregelen in het kader van de uitvoering van het Klimaatplan, alsmede voor zover door hen te treffen maatregelen een effect hebben op de doelstellingen van de Klimaatwet, en het advies kan zich uitstrekken ten aanzien van wetsvoorstellen en ontwerpamvb's. Als het advies is uitgebracht, zendt de verzoekende minister daarvan een afschrift aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Artikel II

De inwerkingtreding van de wet kan worden vastgesteld op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gelet op de dringende noodzaak van de door de wet voorziene wijziging, is de initiatiefnemer daarbij van mening dat de inwerkingtreding zo spoedig mogelijk dient plaats te vinden.

Van Raan