

35 953

Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van de Klimaatwet om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (Klimaatwet 1.5)

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Klimaatwet te wijzigen om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde, en dat het wenselijk is daarbij een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges in te stellen op het terrein van klimaat;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Klimaatwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepalingen “*aandeel hernieuwbare energie*”, “*CO₂-neutrale elektriciteitsproductie*”, “*hernieuwbare energie*” en “*richtlijn hernieuwbare energie*” vervallen.

2. In de alfabetische rangschikking worden drie begripsbepalingen ingevoegd, luidende:
brede welvaart: 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;

emissiebudget: totaal aan emissies van broeikasgassen uitgedrukt in CO₂-equivalenten dat binnen Nederland mag worden uitgestoten in een te bepalen periode;

emissiekloof: het verschil tussen het emissiebudget en het totaal aan daadwerkelijke emissies van broeikasgassen uitgedrukt in CO₂-equivalenten;.

B

Artikel 2, eerste en tweede lid, komen te luiden:

1. Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van het klimaatbeleid gericht op het onomkeerbaar, zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk terugdringen van de emissies van broeikasgassen om te komen tot een emissievrij Nederland in uiterlijk 2030, en op het verminderen van emissies in het buitenland, teneinde maximaal bij te dragen aan het beperken van de wereldwijde opwarming van de Aarde en de verandering van het klimaat.

2. Teneinde deze doelstelling te bereiken:

- a. overschrijden de emissies van broeikasgassen in Nederland het emissiebudget niet;
- b. worden de emissies van broeikasgassen in Nederland zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk teruggebracht, waarbij Nederland uiterlijk op 31 december 2030 klimaatneutraal is;
- c. wordt na 31 december 2030 beleid gevoerd dat maximaal bijdraagt aan een verdergaande vermindering van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer, en
- d. wordt beleid gevoerd dat maximaal bijdraagt aan de beperking van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het klimaatplan bevat tevens:

- a. het emissiebudget en het budget dat resteert, een indicatie van het deel daarvan dat de eerstvolgende vijf jaren zal worden verbruikt en een indicatieve verdeling per jaar van dat deel over de sectoren die broeikasgassen uitstoten waarbij het principe wordt gehanteerd dat alle sectoren die broeikasgassen uitstoten ook bijdragen aan de reductie daarvan;
- b. de maatregelen die worden getroffen zodat de doelstellingen, bedoeld in artikel 2, worden bereikt;
- c. een beschouwing over de meest recente wetenschappelijke inzichten omtrent het beperken van klimaatverandering;
- d. een beschouwing van de ontwikkeling in de technologische mogelijkheden om de emissies van broeikasgassen te beperken en de daarmee samenhangende inzet van Onze Ministers op innovatie;
- e. een beschouwing van de wereldwijde en Europese ontwikkelingen op het gebied van de beperking van klimaatverandering voor zover deze relevant zijn voor het Nederlandse beleid;
- f. een beschouwing van de gevolgen die het te voeren klimaatbeleid van de regering heeft op de financiële positie van huishoudens, bedrijven en overheden, de werkgelegenheid inclusief scholing en opleiding van werknemers, de ontwikkeling van de economie, het tot stand komen van een eerlijke en betaalbare transitie en voor de betrouwbaarheid van de energievoorziening;
- g. een rapportage over alle emissies van broeikasgassen die in Nederland plaatsvinden, met inbegrip van de uitstoot van broeikasgassen op grote hoogte, en de emissiekloof;
- h. een rapportage over de emissies van broeikasgassen buiten Nederland die plaatsvinden bij de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd, alsmede een beschrijving van het beleid dat erop is gericht dergelijke emissies of import te beperken;
- i. een beschouwing van de alternatieven voor het te voeren klimaatbeleid die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, alsmede de effecten van deze alternatieven voor de financiële positie van huishoudens, bedrijven en overheden, en de effecten op de werkgelegenheid inclusief scholing en opleiding van werknemers, de ontwikkeling van de economie en het tot stand komen van een eerlijke transitie;

- j. een verantwoording van de krachtens onderdeel i beschreven alternatieve maatregelen die ondanks het in artikel 2, tweede lid, onderdeel b, beschreven uitgangspunt van ‘zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk’, toch niet worden genomen, en
- k. een beschouwing van de effecten van het te voeren klimaatbeleid voor de brede welvaart.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien in het klimaatplan wordt afgeweken van een aanbeveling van de Klimaatcommissie als bedoeld in artikel 7b, tweede lid, onder a, wordt dit in het klimaatplan uitdrukkelijk gemotiveerd.

D

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na “ten minste eens in de vijf jaren” ingevoegd “en binnen een jaar na de inwerkingtreding van de Klimaatwet 1.5”.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Na de vaststelling van het klimaatplan wordt iedere maand over de voortgang van de uitvoering gerapporteerd, met uitzondering van de beschouwing van de effecten van het te voeren klimaatbeleid voor de brede welvaart waarover halfjaarlijks wordt gerapporteerd, en worden maatregelen genomen als de rapportage daartoe aanleiding geeft in het licht van de doelstellingen van deze wet.

E

In artikel 5 vervalt het derde lid, onder vernummering van het vierde lid tot derde lid.

F

Artikel 6, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan onderdeel a wordt voor de puntkomma toegevoegd “afgezet tegen het emissiebudget”.

2. Aan onderdeel b wordt voor de komma toegevoegd “afgezet tegen de sectorale emissiebudgetten”.

G

Artikel 7, vierde lid, vervalt.

H

Na hoofdstuk 3 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 3A. KLIMAATCOMMISSIE

Artikel 7a

1. Er is een Klimaatcommissie.
2. De Klimaatcommissie bestaat uit een voorzitter en acht andere leden.
3. De Klimaatcommissie vervult haar taken in onafhankelijkheid.

Artikel 7b

1. De Klimaatcommissie heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de uitvoering van deze wet en het behalen van de doelstellingen, bedoeld in artikel 2.
2. De Klimaatcommissie adviseert in ieder geval over:
 - a. het klimaatplan, waarbij zij Onze Minister voorafgaand tevens adviseert over het emissiebudget en de indicatieve verdeling, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel a;
 - b. de klimaatnota, en
 - c. de mogelijkheden om met behulp van belastingheffing bij te dragen aan het behalen van de doelstellingen, bedoeld in artikel 2.
3. De Klimaatcommissie kan op verzoek van Onze Minister die het mede aangaat adviseren over maatregelen die genomen worden ter uitvoering van het klimaatplan of die in betekenende mate een effect hebben op het bereiken van de doelstellingen van deze wet, waaronder voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur. De Klimaatcommissie zendt een afschrift van het advies aan Onze Minister.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL III

Deze wet wordt aangehaald als: Klimaatwet 1.5.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

p.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Introductie

1.1 Inleiding

1.2 Afbakening

1.3 Definities & begripsbepalingen

2. Waarom het realiseren van een maximale inspanning?

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

3.1 Verantwoordings- en bijsturingscyclus

3.2 Klimaatcommissie

3.3 Reductiedoelstellingen

4. Verhouding tot recht

5. Financiële gevolgen

6. Advies en consultaties

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

I. ALGEMEEN DEEL

1. Introductie

1.1 Inleiding

a. Doel

Het doel van de in dit wetsvoorstel voorgestelde *Klimaatwet 1.5* is dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (verder: het realiseren van een maximale inspanning).

De klimaatcrisis dient daadwerkelijk als een crisis behandeld te worden. *Our house is on fire*", aldus Greta Thunberg.¹ Om deze brand te blussen is het nodig om de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk te reduceren.

Het borgen van het realiseren van een maximale inspanning is nodig omdat de huidige Nederlandse Klimaatwet (hierna: de huidige Klimaatwet) te vrijblijvend is en daarmee niet in lijn 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 verzekert dat Nederland een maximale inspanning gaat leveren om het 1,5°C-doel te halen.

De vraag ligt op tafel hoeveel risico de politiek wil nemen op het overschrijden van het 1,5°C-doel, met alle gevolgen van dien. Het meest veilige doel – vandaag al emissievrij, of liefst nog veel eerder – hebben we al gemist. Overheden en fossiele bedrijven hebben nagelaten om tijdig te handelen, ondanks dat de kennis over het effect van broeikasgassen op het klimaat reeds decennia beschikbaar is.²

Dat roekeloze beleid bracht ons de huidige klimaatcrisis. Gezien de zeer krappe marges die we nog hebben om de opwarming onder de 1,5°C te houden, is het meest verstandige dat de mens nu nog kan doen het zo snel mogelijk zo veel mogelijk terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen.

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 toevoeging '1.5' in de titel van dit wetsvoorstel staat voor de kritieke grens van 1,5°C opwarming, zoals opgenomen in artikel 2.1 van het Parijsakkoord.³

De urgentie van het 1,5°C-doel blijkt onder andere uit de rapporten van het IPCC. Uit het meest recente IPCC-rapport 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis' blijkt onder andere dat de Aarde reeds met circa 1,1°C is opgewarmd en dat de mens 'onbetwistbaar' en 'onmiskenbaar' de veroorzaker is van de huidige opwarming.

¹ Greta Thunberg, tijdens het World Economic Forum in Davos (januari 2019).

² <https://decorrespondent.nl/6262/reconstructie-zo-kwam-shell-erachter-dat-klimaatverandering-levensgevaarlijk-is-en-ondermijnende-het-alle-serieuze-oplossingen/665203875182-5b29988e>

³ United Nations (2015): Paris Agreement.

In dit rapport staat ook dat er geen plek meer op de wereld is die ontkomt aan de gevolgen van de door menselijk handelen veroorzaakte klimaatcrisis.⁴

De opwarming van de Aarde zal de kritische grenzen van 1,5°C en 2°C in de 21e eeuw overschrijden, tenzij de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen de komende jaren sterk wordt verminderd. Cruciaal wordt eveneens het radicaal vergroten van de natuurlijke opnamecapaciteit van broeikasgassen, bijvoorbeeld door de hoeveelheid bossen sterk uit te breiden.

De mate van opwarming van de Aarde ligt in handen van de mens. Door de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk zo veel mogelijk terug te dringen is het nog mogelijk om de temperatuurstijging tegen het einde van de eeuw onder de 1,5°C te houden.⁵

Uit een eerder IPCC-rapport 'Global Warming of 1.5°C' bleek al dat iedere tiende van een graad opwarming een groot verschil maakt.⁶ Het beperken van de opwarming tot 1,4°C is veiliger 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 dient volgens de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 geïnterpreteerd te worden als absolute bovengrens.**

De coronacrisis liet zien dat veel landen in staat zijn om noodzakelijke maatregelen te nemen om het figuurlijke vuur van een crisis zo snel mogelijk te blussen. Ook in Nederland werden veel verregaande maatregelen getroffen om de crisis in te dammen. Dat is ook nodig voor de klimaatcrisis. De Klimaatwet 1.5 legt vast dat Nederland de klimaatcrisis als crisis gaat behandelen.

b. 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.⁷

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.⁸ Zo ontstond een kloof tussen enerzijds het politieke compromis dat werd vastgelegd in de huidige Klimaatwet en anderzijds de maximale inspanning die volgens de wetenschap nodig is 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 almost nothing is being done apart from clever accounting and creative PR"*.⁹

⁴ IPCC (2021): 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis'.

⁵ IPCC (2021): 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis'.

⁶ 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'.

⁷ Kamerstukken II 2015/2016, 34 300, nr. 31.

⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 34 534, nr. 10.

⁹ Greta Thunberg, tijdens de klimaattop COP25 in Madrid (december 2019).

Bij de behandeling van dat wetsvoorstel heeft de Partij voor de Dieren daarom destijds 17 amendementen¹⁰ ingediend om de huidige Klimaatwet in lijn te brengen met het 1,5°C-doel.¹¹ Al deze amendementen werden verworpen. Deze 17 amendementen vormen, aangepast naar recente inzichten en ontwikkelingen, de basis voor het wetsvoorstel van de Klimaatwet 1.5.

1.2 Afbakening

De Klimaatwet 1.5 richt zich op het realiseren van een maximale inspanning inzake het aanpakken van de klimaatcrisis. Om dit te bereiken stelt de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 voor om de doelen uit de huidige Klimaatwet flink aan te scherpen en een reeks instrumenten te introduceren. Deze doelen en instrumenten zullen worden toegelicht in hoofdstuk 3: ‘Verschillen tussen de huidige Klimaatwet en de voorstellen in de Klimaatwet 1.5’.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 heeft ook een aantal instrumenten geïdentificeerd die enerzijds een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van het hoofddoel van de Klimaatwet 1.5, maar die anderzijds om praktische redenen meer effectief separaat geregeld kunnen worden. Meer specifiek gaat het om een scherpe CO₂-heffing en de oprichting van een burgerberaad. Beide instrumenten vallen daarom buiten de Klimaatwet 1.5. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 heeft op beide onderwerpen al diverse concrete stappen gezet en zal daar ook in de nabije toekomst op doorbouwen. In deze paragraaf volgt een korte toelichting op de CO₂-heffing en het burgerberaad.

Tot slot wordt in deze paragraaf toegelicht hoe de Klimaatwet 1.5 zich verhoudt tot de inhoudelijke beleidskeuzes die kunnen leiden tot het bereiken van emissiereductie en negatieve emissies. Deze beleidskeuzes zullen – na advisering door de via dit wetsvoorstel te introduceren onafhankelijke Klimaatcommissie – worden gemaakt door de politiek en vallen daarom eveneens buiten dit wetsvoorstel.

a. CO₂-heffing

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. Een dergelijke CO₂-heffing kan daarmee een stimulans zijn om snel te verduurzamen en zo bij te dragen aan een

¹⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 22.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 26.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 39.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 31.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 41.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 42.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 43.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 45.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 46.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 47.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 48.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 49.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 50.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 51.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 53.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 54.

Kamerstukken II 2018/2019, 34 534, nr. 55.

¹¹ <https://www.partijvoordedieren.nl/bijdragen/bijdrage-van-raan-aan-debat-over-klimaatwet>

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 uniforme en transparante CO₂-heffing kan een belangrijk instrument zijn om zo snel mogelijk de uitstoot van broeikasgassen te reduceren. Zonder een serieuze heffing op de uitstoot van broeikasgassen blijft het risico bestaan op verder uitstelgedrag ten aanzien van verduurzaming van onze economie en samenleving.

Om praktische redenen kan dit het meest effectief geregeld worden via een aanpassing van de bestaande heffingen op uitstoot.¹² Dit instrument valt daarom buiten de afbakening van de Klimaatwet 1.5. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 zal zich blijvend inzetten voor een effectieve en rechtvaardige CO₂-heffing.

Daartoe zijn al diverse voorstellen gedaan, zoals bijvoorbeeld het amendement van het lid Van Raan over uitbreiding van de CO₂-heffing naar alle industrie en verhoging van vermijdbare uitstoot,¹³ het amendement van het lid Van Raan over verhoging van de vliegbelasting, tariefdifferentiatie en vliegbelasting voor transferpassagiers,¹⁴ het amendement van de leden Snels en Van Raan over vliegbelasting ook voor transferpassagiers,¹⁵ het amendement van het lid Van Raan over hogere tarieven voor andere reisklassen dan de laagste reisklasse en privéjets,¹⁶ het gewijzigde amendement van het lid Van Raan over een vast tarief per ton CO₂-equivalent¹⁷ en het amendement van het lid Van Raan over een progressief tarief per ton CO₂-emissie.¹⁸

b. Burgerberaad

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is een voorstander van de oprichting van een burgerberaad over de 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. Frankrijk¹⁹ en Ierland²⁰ kennen al betekenisvolle voorbeelden van het betrekken van burgers bij het klimaatbeleid via een burgerberaad. Ook Denemarken²¹ zal een dergelijk burgerberaad oprichten om klimaatmaatregelen te bespreken.

De Tweede Kamer heeft 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*”.²²

¹² In plaats van een uniforme CO₂-heffing kwam het kabinet Rutte III met enkele losse wetsvoorstellen, zoals de Wet CO₂-heffing industrie, de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking en de Wet vliegbelasting.

¹³ Kamerstukken II 2020/2021, 35 575, nr. 16.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/2021, 35 645, nr. 7.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 205, nr. 10.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/2020, 35 205, nr. 13.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/2021, 35 216, nr. 22.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/2021, 35 216, nr. 12.

¹⁹ Frankrijk: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>

²⁰ Ierland: <https://www.citizensassembly.ie/en/how-the-state-can-make-ireland-a-leader-in-tackling-climate-change/>

²¹ Denemarken: <https://www.bbc.com/future/article/20200706-the-law-that-could-make-climate-change-illegal>

²² Kamerstukken II 2020/2021, 32 813, nr. 578

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”*.²³

Inmiddels publiceerde de adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, onder leiding van Alex Brenninkmeijer, het rapport ‘Betrokken bij klimaat; burgerfora aanbevolen’.²⁴ De oprichting van een burgerberaad over de klimaatcrisis ligt daarmee ook nadrukkelijk op de formatietafel van het aankomende kabinet. Via de motie Mulder heeft de Tweede Kamer vervolgens aan de regering verzocht om *“een overzicht van mogelijk te maken keuzes over burgerfora in de formatieonderhandelingen voor te bereiden, en de Kamer hierover te informeren”*.²⁵ Dit overzicht is inmiddels via een brief aan de Tweede Kamer gepresenteerd door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁶

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 kiest ervoor om bij de oprichting van het burgerberaad over de klimaatcrisis aan te sluiten bij dit lopende proces. Dit instrument valt daarom buiten de afbakening van de Klimaatwet 1.5. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 volgt dit proces op de voet en zal zich blijvend inzetten voor goed georganiseerde burgerfora.

c. Inhoudelijke beleidskeuzes

De doelen en instrumenten van de Klimaatwet 1.5 zijn gericht op de vraag wat nodig is op het vlak van broeikasgasreductie om de klimaatcrisis te bezweren. Het gaat in dit wetsvoorstel kortom om de “wat?-vraag”.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 heeft uiteraard ook een gefundeerde visie op het “hoe?”: de inhoudelijke beleidskeuzes die moeten leiden tot emissiereductie en negatieve emissies. Belangrijk uitgangspunt is daarbij het in samenhang oplossen van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis, zodat we de Aarde leefbaar houden voor mens én dier: *“De Aarde biedt genoeg voor ieders behoefte, maar niet voor ieders hebzucht. De grootste uitdaging van dit moment is de Aarde leefbaar te houden voor toekomstige generaties. Een Aarde met schone lucht, schoon water, soortenrijkdom, een vruchtbare bodem, een stabiel klimaat en leven in harmonie met alle bewoners van deze planeet”*.²⁷

Met betrekking tot inhoudelijke beleidskeuzes die moeten leiden tot emissiereductie en negatieve emissies legt de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 een belangrijke adviserende taak bij de nieuwe onafhankelijke Klimaatcommissie. Daarmee wordt de wetenschap leidend in het klimaatbeleid. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.2.

De eindverantwoordelijkheid voor het maken van inhoudelijke beleidskeuzes over emissiereductie en negatieve emissies ligt bij de politiek. De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 laat die politieke verantwoordelijkheid in tact. Deze inhoudelijke beleidskeuzes worden daarom niet vastgelegd in de Klimaatwet 1.5.

²³ Kamerstukken II 2020/2021, 35 570-XII, nr. 50.

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/doc-mee/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>

²⁵ Kamerstukken II 2020/2021, 32 813, nr. 724.

²⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 32 813, nr. 816.

²⁷ <https://www.partijvoordedieren.nl/verkiezingsprogramma-pvdd-2021-2025>

1.3 Definities en begripsbepalingen

In de Klimaatwet 1.5 wordt gekozen voor enkele aangescherpte definities en aangepaste begripsbepalingen ten opzichte van de huidige Klimaatwet. In de artikelsgewijze toelichting volgt een volledig overzicht van de geschrapte en toegevoegde begripsbepalingen.

a. Alle emissies

De Klimaatwet 1.5 heeft betrekking op alle uitstoot van broeikasgassen in Nederland en op de door Nederland veroorzaakte uitstoot van broeikasgassen in het buitenland. Het uitgangspunt is dat alle sectoren die broeikasgassen uitstoten ook dienen bij te dragen aan de reductie daarvan. Uitzonderingsposities worden geschrapt. Het emissiebudget, dat nader wordt toegelicht in paragraaf 3.3, zal gelden voor alle sectoren.

In de huidige Nederlandse doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen wordt nog geen rekening gehouden met emissies als gevolg van de verbranding van biomassa, emissies van de internationale lucht- en zeevaart en de component import/export, zoals bijvoorbeeld de emissies in het buitenland als gevolg van geïmporteerde producten of diensten.²⁸

In de Klimaatwet 1.5 wordt ook deze uitstoot expliciet onderwerp van de reductiedoelstellingen en dat zal eveneens tot uitdrukking komen in het emissiebudget.

De uitstoot in Nederland zelf dient door Nederlandse beleidsmaatregelen te worden aangepakt. Het is voortaan geen optie meer om door Nederland veroorzaakte uitstoot op het bordje van andere landen te leggen.

b. Duurzame energie

Zoals toegelicht in paragraaf 1.2.c. is de Klimaatwet 1.5 gericht op de vraag wat nodig is op het vlak van broeikasgasreductie om de klimaatcrisis te bezweren. De politiek heeft de verantwoordelijkheid voor het nemen van de benodigde inhoudelijke beleidskeuzes om het doel uit de Klimaatwet 1.5 te bereiken.

In de Klimaatwet 1.5 zijn daarom geen aanvullende doelstellingen op het gebied van energiebesparing en het aandeel duurzame energie opgenomen. Een aantal begripsbepalingen uit de huidige Klimaatwet komen daarom te vervallen: “*aandeel hernieuwbare energie*”, “*CO₂-neutrale elektriciteitsproductie*”, “*hernieuwbare energie*” en “*richtlijn hernieuwbare energie*”.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 schrapt daarmee ook de inhoudelijke beleidskeuze die in de huidige Klimaatwet werd vastgelegd om ruim baan te geven aan biomassa. In de begripsbepaling “CO₂-neutrale elektriciteitsproductie” van de huidige Klimaatwet wordt biomassa zonder enig duurzaamheidskader 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

²⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

redenen waarom landen als Denemarken²⁹ en Finland³⁰ juist expliciet hebben aangegeven hun biomassagebruik te willen afbouwen.

Met de ongeremde inzet op biomassa gaat de huidige Klimaatwet voorbij aan het feit dat we ons ook midden in een biodiversiteitscrisis bevinden. Beide crises dienen volgens de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 door de politiek in samenhang te worden aangepakt.

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 en aanvullende wetgeving ten aanzien van een versnelde energiebesparing en verhoging van het aandeel duurzame energie. Op deze terreinen valt immers veel broeikasgasreductie te behalen.

c. Nieuwe begripsbepalingen

In de Klimaatwet 1.5 worden de begrippen “*brede welvaart*”, “*emissiebudget*” en “*emissiekloof*” toegevoegd aan de lijst met begripsbepalingen. Deze begrippen worden nader toegelicht in paragraaf 3.1 (brede welvaart en emissiekloof) en paragraaf 3.3 (emissiebudget).

2. Waarom het realiseren van een maximale inspanning?

De door mensen veroorzaakte klimaatcrisis is momenteel in volle gang. Daardoor stijgen de risico's op overstromingen, hittegolven, infectieziekten, verlies van biodiversiteit en versterking van de drinkwatervoorziening en voedselproductie. Een recent onderzoek toonde aan dat extra uitstoot van broeikasgassen in de toekomst zal leiden tot extra dodelijke slachtoffers.³¹ De Verenigde Naties spreken van de noodzaak van “ongekende en urgente actie”.³² Een radicale omslag is nodig om de opwarming van de Aarde te beperken tot maximaal 1,5°C.

De vertaalslag van deze noodsituatie naar nationale reductiedoelstellingen roept vragen op als: wanneer moet onze samenleving ‘emissievrij’ zijn? En wat is de meest veilige route naar dit einddoel? En wat is daarbij rechtvaardig? Verschillende landen maken hierin verschillende politieke keuzes. Zie ook paragraaf 3.3 voor een beknopt internationaal overzicht.

In het Parijsakkoord werd het temperatuurdoel overeengekomen om de opwarming van de Aarde ruim onder de 2°C te houden, met een streven naar 1,5°C.³³ Inmiddels is door onder andere het IPCC 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.³⁴ 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. Het is daarom essentieel dat we de opwarming van de Aarde beperken tot maximaal 1,5°C.

Het is belangrijk hierbij op te merken 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.

²⁹ Denemarken: <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2019/dec/klimalov/>

³⁰ Finland: <https://valtioneuvosto.fi/en/rinne/government-programme/carbon-neutral-finland-that-protects-biodiversity>

³¹ <https://www.nature.com/articles/s41467-021-24487-w>

³² <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/rapid-and-unprecedented-action-required-stay-within-15oc-says-uns>

³³ United Nations (2015): Paris Agreement.

³⁴ 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’.

De opwarming van de Aarde bedraagt tot nu toe circa 1,1°C ten opzichte van het pre-industriële niveau.³⁵ Als gevolg van historische emissies zal de opwarming van de Aarde sowieso nog verder toenemen.

In de klimaatwetenschap wordt de koppeling tussen temperatuurdoelstellingen en een bijpassend emissiebudget uitgedrukt in waarschijnlijkheden. In het meest recente rapport van het IPCC, gepresenteerd in augustus 2021, berekende het IPCC de wereldwijde koolstofbudgetten bij een bepaalde kans op bepaalde temperatuurdoelen. De koolstofbudgetten die passen bij de beste kansen op de meest gunstige temperatuurdoelen zijn logischerwijs kleiner dan de koolstofbudgetten die passen bij meer risicovolle scenario's.³⁶

Bij een gelijkblijvende wereldwijde uitstoot van broeikasgassen zal de 1,5°C-grens waarschijnlijk al tussen 2030 en 2035 overschreden worden. Het wereldwijde koolstofbudget dat past bij een kans van meer dan 83% op het beperken van de opwarming tot maximaal 1,5°C bedraagt volgens het IPCC circa 300 gigaton CO₂ met ingang van begin 2020.³⁷ Dit koolstofbudget is bij een gelijkblijvende wereldwijde uitstoot al medio 2027 opgebruikt.³⁸ Indien de wereldwijde uitstoot wel snel zou dalen, dan kan deze deadline verder naar achteren verschuiven. De variabele post met reducties van andere broeikasgassen dan CO₂ zit hier nog niet volledig in verwerkt. Ook die andere broeikasgassen dienen zo snel mogelijk gereduceerd te worden om de kans te maximaliseren dat de grens van 1,5°C niet wordt overschreden.

Het IPCC geeft bij deze berekeningen een onzekerheidsmarge aan die groter is dan de koolstofbudgetten die passen bij de meest veilige scenario's. Dat kan betekenen dat het jaartal waarin het koolstofbudget is opgebruikt dat past bij de best beschikbare kans op het 1,5°C-doel, dichterbij ligt dan wordt aangenomen. Het kan zelfs niet worden uitgesloten dat dit budget reeds is overschreden.

De gerenommeerde internationale onderzoeksgroep CONSTRAIN wees er terecht op dat het belangrijk is om ook rekening te houden met het effect van feedbackmechanismen, zoals bijvoorbeeld de uitstoot als gevolg van de dooiende permafrost. Dit gaat volgens CONSTRAIN in totaal om een post van circa 100 gigaton CO₂ aan feedbackmechanismen. CONSTRAIN berekende vervolgens dat het wereldwijde koolstofbudget dat past bij een kans van meer dan 66% op het behalen van het 1,5°C-doel, met ingang van begin 2020, slechts 235 gigaton CO₂ bedraagt.³⁹ Bij de start van het jaar 2021 was dit nog maar 195 gigaton CO₂.⁴⁰ Indien de wereldwijde uitstoot niet zou dalen, dan is dat koolstofbudget medio 2025 al opgebruikt.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 is van mening dat de politiek ook rekening dient te houden 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"*,⁴¹ *"Klimaatverandering versnelt"*:

³⁵ IPCC (2021): 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis'.

³⁶ IPCC (2021): 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis', p. SPM-38.

³⁷ IPCC (2021): 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis', p. SPM-38.

³⁸ IPCC (2021): 'AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis'.

³⁹ CONSTRAIN (2019): 'ZERO IN ON the remaining carbon budget and decadal warming rates. The CONSTRAIN Project Annual Report 2019', p. 18-21. DOI: <https://doi.org/10.5518/100/20>.

⁴⁰ CONSTRAIN (2020) 'ZERO IN ON: A new generation of climate models, COVID-19 and the Paris Agreement. The CONSTRAIN Project Annual Report 2020', p. 23-24. DOI:10.5281/zenodo.4282461.

⁴¹ Foodlog (14 januari 2019): 'Oceanen warmen 40% sneller op dan gedacht'.

<https://www.foodlog.nl/artikel/oceanen-warmen-40-sneller-op-dan-gedacht/>

*permafrost 70 jaar eerder ontdooit*⁴² en *“Dooiende permafrost stoot veel meer lachgas uit dan gedacht”*.⁴³

Dergelijke voorbeelden onderstrepen het belang van het voorzorgsbeginsel bij het formuleren van reductiedoelen en beleid. Ook daarom is het belangrijk dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

Het onderstreept wederom dat de mensheid te laat begonnen is met het aanpakken van de klimaatcrisis. 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 reeds meerdere decennia beschikbaar is, kan gesteld worden dat we in principe nu al in een emissievrije samenleving hadden kunnen leven.⁴⁴ Zo adviseerde een parlementaire onderzoekscommissie in 1996 om het voorzorgsbeginsel voorop te stellen in het klimaatbeleid.⁴⁵ Geen enkele Nederlandse regering heeft dat advies in de praktijk gebracht.

Overheden en fossiele bedrijven hebben, ondanks de beschikbare kennis over het effect van broeikasgassen, nagelaten om tijdig te handelen. Het meest veilige scenario – vandaag al emissievrij, of liefst nog veel eerder – hebben we daarom gemist. Het enige dat ons daarom te doen staat is zo min mogelijk risico te nemen en alsnog zo snel mogelijk onze uitstoot te reduceren. In artikel 4.3 van het Parijsakkoord is bovendien opgenomen dat de nationale klimaatinspanningen een weergave moeten zijn van de hoogst mogelijke ambitie.⁴⁶

Het is een politieke keuze om te bepalen hoeveel risico men bereid is te nemen in relatie tot de mate van opwarming van de Aarde. Het werpt de vraag op wat een acceptabele kans is op het behalen van het 1,5°C-doel. Met een overlevingskans van 83% zouden veel mensen immers ook niet proberen een drukke weg over te steken. Toch moeten we naar de overkant van deze figuurlijke weg. Het enige dat we daarom kunnen doen is een maximale inspanning leveren om levend de overkant te bereiken. Om onze overlevingskans 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.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 gaat uit van het voorzorgsbeginsel en is van mening dat de mensheid de grootst mogelijke kans dient na te streven op het halen van het 1.5°C-doel. Dit uitgangspunt komt terug in het hoofddoel van de Klimaatwet 1.5 dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

Het opstellen van emissiedoelstellingen per land in lijn met een wereldwijd temperatuurdoel is een gecompliceerde exercitie. Er bestaan immers grote verschillen tussen landen en regio's. Niet ieder land beschikt bijvoorbeeld over dezelfde financiële mogelijkheden en sommige landen hebben in het verleden een hogere cumulatieve uitstoot opgebouwd dan andere landen.

⁴² Duurzaam Nieuws (19 juni 2019): 'Klimaatverandering versnelt: permafrost 70 jaar eerder ontdooit'.

<https://www.duurzaamnieuws.nl/klimaatverandering-versnelt-permafrost-70-jaar-eerder-ontdooit/>

⁴³ Mo.be (19 april 2019): 'Dooiende permafrost stoot veel meer lachgas uit dan gedacht'.

<https://www.mo.be/nieuws/dooiende-permafrost-stoot-veel-meer-lachgas-uit-dan-gedacht>

⁴⁴ <https://decorrespondent.nl/6262/reconstructie-zo-kwam-shell-erachter-dat-klimaatverandering-levensgevaarlijk-is-en-ondermijnde-het-alle-serieuze-oplossingen/665203875182-5b29988e>

⁴⁵ https://www.parlement.com/id/vi3ahpugthw4/parlementair_onderzoek

⁴⁶ United Nations (2015): Paris Agreement.

De ecologische voetafdruk van Nederland is relatief groot in vergelijking met andere landen.⁴⁷ In de artikelen 2.2 en 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. Op elk van deze criteria scoort Nederland relatief hoog.⁴⁸ 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, onder andere in de artikelen 3, 4.5, 9 en 11.

Daarnaast dient vastgesteld te worden dat – zoals eerder al werd opgemerkt – 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 internationale lucht- en zeevaart en emissies in het buitenland als gevolg van geïmporteerde producten of diensten.⁴⁹

Het gevaar bestaat dat deze uitstoot uiteindelijk door niemand zal worden aangepakt, bijvoorbeeld omdat het op basis van vrijblijvendheid aan de sectoren zelf wordt overgelaten. 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.

De Klimaatwet 1.5 heeft betrekking op alle uitstootbronnen en maakt daarbij geen uitzonderingen. Uitstoot in Nederland dient door Nederlands beleid te worden aangepakt en niet op het bordje van andere landen te worden neergelegd. Dit komt tot uitdrukking in het emissiebudget, dat nader zal worden toegelicht in paragraaf 3.3.

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 het feit 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 spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

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

⁴⁷ <https://www.overshootday.org/newsroom/press-release-july-2021-netherlands-nl/>

⁴⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/20/monitor-brede-welvaart-de-sdg-s-2021>

⁴⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

In het vorige hoofdstuk is toegelicht waarom Nederland een maximale inspanning moet leveren om een verdere opwarming van de Aarde tegen te gaan. Het doel van de Klimaatwet 1.5 is daarom dat Nederland zo spoedig 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 en subdoelstellingen toegevoegd aan de Klimaatwet. Dat begint bij de verantwoordings- en bijsturingscyclus die volledig wordt ingericht om snel en flexibel te kunnen bijsturen ten dienste aan het hoofddoel van een maximale inspanning.

Bij die snelle bijsturing spelen de in de Klimaatwet 1.5 voorgestelde onafhankelijke Klimaatcommissie, juridische afdwingbaarheid en de herintroductie van het emissiebudget een belangrijke rol. Het emissiebudget staat in relatie tot een set aangescherpte doelen omtrent uitstootreductie.

De instrumenten en subdoelstellingen van de Klimaatwet 1.5 zullen in de onderstaande paragrafen worden toegelicht. Ter vergelijking zal in dit hoofdstuk ook worden toegelicht waarom de instrumenten en doelstellingen van de huidige Klimaatwet op diverse aspecten ontoereikend zijn. Dit pakket aan voorgestelde instrumenten en subdoelstellingen heeft logischerwijs ook gevolgen voor de inhoud van het klimaatplan. Deze gevolgen voor het klimaatplan worden samengevat in de artikelsgewijze toelichting, onderdelen C, D, E en G.

3.1 Verantwoordings- en bijsturingscyclus

De klimaatcrisis is in volle gang. Om een crisissituatie op te lossen is het nodig om snel en flexibel te kunnen bijsturen. De verantwoordings- en bijsturingscyclus van de Klimaatwet 1.5 is daarom ingericht om een crisisaanpak te faciliteren. De Tweede Kamer nam al de motie Van Raan c.s. aan waarin de regering wordt verzocht *“om bij het nemen van klimaatmaatregelen versnelling van CO₂-reductie als criterium te hanteren”*.⁵⁰

Om te verzekeren dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde, is de verantwoordings- en bijsturingscyclus van de Klimaatwet 1.5 flink aangescherpt ten opzichte van de huidige Klimaatwet. De zittende regering dient zich continu af te vragen: leveren we een maximale inspanning? En zo nee, hoe zorgen we er dan voor 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 de emissiekloof, 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 halfjaarlijkse rapportageplicht toe over het effect van het klimaatbeleid op de brede welvaart. Dit is nodig om snel te kunnen bijsturen op basis van actuele informatie.

a. Intensieve uitstootrapportage

Metten 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 Nederland voortaan maandelijks zal rapporteren over de uitstoot van broeikasgassen. Naast de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV), wordt met deze meer frequente rapportages de mogelijkheid geboden om het klimaatbeleid sneller bij te sturen. Dat dit mogelijk is blijkt

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 32 813, nr. 545.

bijvoorbeeld uit de emissie-monitor van Kalavasta en Urgenda, waarin de Nederlandse emissies maandelijks worden geraamd.⁵¹

Uit de maandelijksse rapportages volgt de emissiekloof: het verschil tussen het beschikbare emissiebudget en de daadwerkelijke uitstoot. Als een dergelijk verschil wordt geconstateerd, dient de regering de emissiekloof zo snel mogelijk te dichten door het nemen van extra maatregelen. Hiermee wordt voorkomen dat de zittende regering kostbare tijd verspilt of haar verantwoordelijkheid doorschuift naar toekomstige regeringen. Het begrip “emissiekloof” is toegevoegd aan de begripsbepalingen van de Klimaatwet 1.5.

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”*.⁵² In de Klimaatwet 1.5 wordt dit nader aangescherpt tot twaalf keer per jaar.

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. Zo ontbreekt het in de huidige Klimaatwet aan scherpe doelstellingen voor de korte termijn en zijn de mogelijkheden tot snelle en flexibele bijsturing van het beleid zeer beperkt, waardoor het reeds bestaande uitstelgedrag nog verder werd geïnstitutionaliseerd.

In de huidige Klimaatwet is bijvoorbeeld vastgelegd dat slechts iedere twee jaar na vaststelling van het klimaatplan, als daar op basis van een voortgangsrapportage aanleiding toe wordt gezien, aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. In de praktijk geeft dat ruimte voor enorme tijdverspilling. Bovendien is het huidige klimaatplan voor de jaren 2021-2030 gebaseerd op de ontoereikende doelen uit de huidige Klimaatwet en niet in lijn met de maximale inspanning die nodig is voor het klimaat. De verantwoordings- en bijsturingscyclus wordt in de Klimaatwet 1.5 daarom flink aangescherpt zodat voortaan snel kan worden bijgestuurd, wat noodzakelijk is om de klimaatcrisis te beteugelen.

b. 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 speelt de op grond van dit wetsvoorstel op te richten onafhankelijke Klimaatcommissie een belangrijke rol. De Klimaatcommissie adviseert 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*

⁵¹ <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/emissie-monitor/>

⁵² Kamerstukken II 2019/2020, 32 813, nr. 542.

kan als je het wilt'⁵³ en het '54puntenplan'.⁵⁴

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 concept van het klimaatplan voor de jaren 2021-2030, dat voortkwam uit de huidige 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..."*⁵⁵

Diverse kabinetten 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 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 2050.⁵⁶

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 Klimaatwet negeert bovendien het rechtvaardigheidsprincipe dat is opgenomen in het Parijsakkoord, waarin is overeengekomen dat ontwikkelde landen (waaronder Nederland) internationaal voorop moeten lopen in het reduceren 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 nog verder zou laten escaleren. In het hoger beroep van de Klimaatzaak van Urgenda stelde het gerechtshof bijvoorbeeld dat *"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"*.⁵⁷

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 nu al zichtbaar. De zesde uitstervingsgolf is in volle gang; de natuur gaat wereldwijd in rap tempo achteruit. Natuurrampen als bosbranden, tropische stormen, hittegolven en overstromingen nemen toe in aantal en intensiteit. De toegang tot schoon drinkwater en voedselproductie staat wereldwijd

⁵³ <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/Rapport-2030-update-juni-2020.pdf>

⁵⁴ <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/40-puntenplan/>

⁵⁵ Raad van State (30 oktober 2019): Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het concept van het Klimaatplan. Kamerstukken II 2019/2020, 32 813, nr. 406, bijlage: 2019D47876.

⁵⁶ Kamerstukken II 2017/2018, 34 534, nr. 10.

⁵⁷ Klimaatzaak (hoger beroep), uitspraak gerechtshof (9 oktober 2019):

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

sterk onder druk. Dit alles draagt bij aan het ontstaan van 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.

c. 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. Daarom introduceert de Klimaatwet 1.5 een halfjaarlijkse beschouwing van de effecten van het gevoerde en te voeren klimaatbeleid voor de brede welvaart. De brede welvaart wordt zodoende een vast onderdeel van de politieke verantwoording, samen met de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 suggereert om daarbij gebruik te maken van de bestaande Monitor Brede Welvaart.⁵⁸ Dit specifieke instrument wordt niet vastgelegd in de Klimaatwet 1.5, zodat de politiek eventueel ook voor een ander instrument kan kiezen om de brede welvaart mee te monitoren.

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. Het begrip “*brede welvaart*” is toegevoegd aan de begripsbepalingen van de Klimaatwet 1.5.

Een deel van de Nederlandse economie zorgt voor vervuiling, ontbossing en emissies van broeikasgassen in andere landen. Deze uitstoot valt nu nog buiten de Nederlandse reductiedoelstellingen. Naast het integreren van de brede welvaart in de verantwoordingscyclus, worden in de Klimaatwet 1.5 dergelijke rekentrucs geschrapt. De Klimaatwet 1.5 heeft betrekking op alle uitstoot en alle sectoren.

3.2 Klimaatcommissie

De Klimaatwet 1.5 voorziet in de oprichting van de 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).⁵⁹ De Klimaatcommissie zal functioneren als een variant op het OMT, toegespitst op de klimaatcrisis.

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

⁵⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/20/monitor-brede-welvaart-de-sdg-s-2021>

⁵⁹ RIVM: <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/omt#OMT>

de beschikbare extra maatregelen kunnen aanreiken, waar de politiek vervolgens haar keuze uit zal moeten maken.

De Klimaatcommissie adviseert de regering onder andere over de maatregelen die nog niet genomen werden, terwijl ze wel beschikbaar zijn. De regering dient daarover maandelijks verantwoording af te leggen.

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 over het fiscale vergroeningsinstrumentarium. Op deze terreinen valt potentieel veel klimaatwinst te behalen. De mogelijkheden om met behulp van belastingheffing bij te dragen aan het behalen van de doelstelling om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren zijn groot. De Klimaatcommissie brengt daarbij zwaarwegend advies uit. Zoals eerder toegelicht in paragraaf 1.2.c ligt de eindverantwoordelijkheid bij het maken van inhoudelijke beleidskeuzes bij de politiek. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de regering in de Miljoenennota voortaan een verantwoording zal opnemen over de klimaatimpact van alle overheidsinvesteringen.

Diverse landen hebben een onafhankelijke klimaatcommissie opgericht om de regering te adviseren over het klimaatbeleid.⁶⁰ De klimaatwetgeving in onder andere Groot-Brittannië,⁶¹ Denemarken⁶² en Finland⁶³ ging gepaard met de oprichting van een wetenschappelijk adviesorgaan dat speciaal is toegerust op het klimaat.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)⁶⁴ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁶⁵ 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.

De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS)⁶⁶ adviseerde, in reactie op het oorspronkelijke wetsvoorstel van de huidige Klimaatwet, om een aanvullend beoordelingsmechanisme in het wetsvoorstel op te nemen, waarbij de Afdeling advisering van de Raad van State expliciet wijst naar de Britse Committee on Climate Change en het Finse Klimaatpanel.

In reactie op dit advies werd in de huidige Klimaatwet opgenomen dat de Klimaatcommissie zou worden opgericht. Bij de onderhandelingen over de huidige Klimaatwet is de geplande oprichting van de onafhankelijke Klimaatcommissie echter zonder overtuigende toelichting weer geschrapt en werd de taak van het toetsen van het klimaatbeleid uiteindelijk neergelegd bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

⁶⁰ <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/05/Overview-of-national-CCCs.pdf>

⁶¹ Groot-Brittannië: <https://www.theccc.org.uk/>

⁶² Denemarken: <https://klimaraadet.dk/en/about-danish-council-climate-change>

⁶³ Finland: <https://www.ilmastopaneeli.fi/en/>

⁶⁴ 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

⁶⁵ 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>

⁶⁶ 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. Kamerstukken II 2016/2017, 34 534, nr. 5.

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 bovengenoemde adviezen van onder andere de Afdeling advisering zelf voor het realiseren van een aanvullend beoordelingsmechanisme. De Raad van State is niet opgericht om klimaatbeleid te toetsen. Deze toetsende taak wordt daarom in de Klimaatwet 1.5 verschoven van de Afdeling advisering van de Raad van State naar de onafhankelijke Klimaatcommissie. De onafhankelijke Klimaatcommissie krijgt bovendien een meer omvangrijk en verdergaand takenpakket, zoals het adviseren over het emissiebudget en het aanreiken van beschikbare beleidsopties inclusief de mogelijkheden tot aanpassing van het fiscale vergroeningsinstrumentarium.

3.3 Reductiedoelstellingen

De hoofddoelstelling van de Klimaatwet 1.5 is dat Nederland zo spoedig 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.

In de Klimaatwet 1.5 wordt als subdoel een juridisch bindend broeikasgasreductiedoel vastgelegd van 100% in uiterlijk 2030 ten opzichte van de uitstoot in 1990. Uiterlijk in het jaar 2030 dient Nederland klimaatneutraal te zijn. Vanuit de hoofddoelstelling van de Klimaatwet 1.5 volgt dat als het mogelijk blijkt te zijn om eerder dan 2030 klimaatneutraal te zijn, dat de regering van dienst deze inspanning ook daadwerkelijk moet leveren. Aanvullend wordt in de Klimaatwet 1.5 het subdoel vastgelegd dat Nederland, na het bereiken van 100% reductie in uiterlijk 2030, beleid blijft voeren dat maximaal bijdraagt aan het verminderen van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer. Deze reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet 1.5 krijgen concrete invulling middels het instrument van een emissiebudget.

a. Voorgestelde reductiedoelen in internationaal perspectief

Bij het formuleren van broeikasgasreductiedoelen maakt ieder land in hun klimaatplannen en wetten andere keuzes.⁶⁷ De Deense klimaatwet gaat bijvoorbeeld voor klimaatneutraliteit in 2050, met een tussendoel van 70% in 2030.⁶⁸ Ook het Verenigd Koninkrijk heeft een wettelijk vastgelegde doelstelling van netto-nul emissies in 2050, met tussendoelen van 68% in 2030 en 78% in 2035.⁶⁹ Duitsland wil in 2045 klimaatneutraal zijn, met tussendoelen van 65% in 2030 en 88% in 2040.⁷⁰ Oostenrijk stuurt aan op klimaatneutraliteit in 2040.⁷¹ Finland beloofde om in 2035 klimaatneutraal te zijn.⁷²

⁶⁷ Duwe, Matthias and Evans, Nicholas (2020): Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Berlin, Den Haag.

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

⁶⁸ Denemarken: <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2019/dec/klimalov/>

⁶⁹ Verenigd Koninkrijk: <https://www.gov.uk/government/news/uk-enshrines-new-target-in-law-to-slash-emissions-by-78-by-2035>

⁷⁰ Duitsland: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672>

⁷¹ Oostenrijk: <https://www.climatechangenews.com/2020/01/07/austria-swears-coalition-government-strengthened-climate-plan/>

⁷² Finland: <https://ym.fi/en/climate-neutral-finland-2035>

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.⁷³

De inzet van Zweden 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 politiek streven naar 49% in 2030, loopt Nederland ver achter ten opzichte van andere Europese landen. De huidige Klimaatwet is bovendien niet in lijn met diverse onderdelen uit het Parijsakkoord.

Zo zijn de reductiedoelen uit de huidige Klimaatwet niet in lijn met de internationaal afgesproken opdracht dat de nationale klimaatinspanningen een weergave moeten zijn van de hoogst mogelijke ambitie (Parijsakkoord, artikel 4.3). Daarmee wordt in de huidige Klimaatwet onnodig veel risico genomen op het overschrijden van het temperatuurodoel om onder de 1,5°C te blijven (Parijsakkoord, artikel 2.1). Het minder veilige 2°C-doel raakt met het Nederlandse beleid eveneens uit beeld.

Ook zijn de reductiedoelen uit de huidige Klimaatwet niet in lijn met het rechtvaardigheidsprincipe dat landen met een relatief hoge nationale uitstoot, uitstoot per inwoner, historische emissies, welvaart en organisatiegraad de leiding dienen te nemen in het realiseren van absolute emissiereductie (Parijsakkoord, artikel 4.4).

Een eventuele ophoging naar 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050, in lijn met de nieuwe Europese reductiedoelstellingen, verandert weinig aan de bovenstaande vaststellingen.

Uit deze internationale verkenning blijkt dat het vaststellen van reductiedoelstellingen berust op politieke keuzes. Het problematische hieraan is dat er verschillen kunnen ontstaan tussen enerzijds de maximale inspanning die nodig is voor het klimaat en anderzijds het politiek haalbare compromis. Dat geldt zeker voor de huidige Klimaatwet, waaruit diverse meer ambitieuze voorstellen verdwenen als gevolg van politieke onderhandelingen. Deze gang van zaken is terug te lezen in de nota van wijziging die op 27 juni 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁷⁴ Een dergelijke 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”*.⁷⁵

Het klimaat zelf onderhandelt niet; dat warmt zonder ingrijpen onverminderd op, met alle ontwrichtende gevolgen van dien. Door zo snel mogelijk zo veel mogelijk emissies te reduceren, vergroten we de kans dat de opwarming van de Aarde onder de 1,5°C blijft. Gezien de enorme gevolgen van de klimaatcrisis is het, zeker vanuit het voorzorgsbeginsel, zaak om zo min mogelijk risico te nemen dat deze temperatuurgrens wordt overschreden. Daarnaast heeft Nederland vanuit het oogpunt van internationale rechtvaardigheid, zoals ook is vastgelegd in het Parijsakkoord, de verantwoordelijkheid om voorop te lopen bij het reduceren van emissies. In hoofdstuk 2 is nader toegelicht waarom de initiatiefnemer van de

⁷³ Zweden: <https://www.government.se/495f60/contentassets/883ae8e123bc4e42aa8d59296ebe0478/the-swedish-climate-policy-framework.pdf>

⁷⁴ Kamerstukken II 2017/2018, 34 534, nr. 10.

⁷⁵ Greta Thunberg, tijdens de klimaatconferentie COP24 in Katowice (december 2018).

Klimaatwet 1.5 van mening is dat bij het aanpakken van de klimaatcrisis het voorzorgsbeginsel gehanteerd dient te worden en waarom reductiedoelstellingen een weergave dienen te zijn van de ambitie om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstootreductie te realiseren.

Deze uitgangspunten komen ook tot uitdrukking in de subdoelstellingen van de Klimaatwet 1.5. Ten dienste aan het hoofddoel om zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde, wordt als subdoelstelling in de Klimaatwet 1.5 een juridisch bindend broeikasgasreductiedoel vastgelegd van 100% in uiterlijk 2030 ten opzichte van de uitstoot in 1990. In dit jaar dient Nederland klimaatneutraal te zijn. Met deze reductiedoelstelling zal Nederland internationaal vooroplopen en zodoende invulling geven aan het rechtvaardigheidsprincipe dat staat opgenomen in de artikelen 2.2 en 4.4 van het Parijsakkoord.

Het jaartal 2030 is een stok achter de deur. Uit de hoofddoelstelling van de Klimaatwet 1.5 volgt dat, als wordt aangetoond dat een maximale inspanning het mogelijk maakt om eerder dan 2030 klimaatneutraal te zijn, deze inspanning ook daadwerkelijk geleverd dient te worden. De percentuele reductiedoelstelling moet, net zoals het emissiebudget, derhalve geïnterpreteerd worden als de uiterste grens van het speelveld waarbinnen de regering haar maximale inspanning dient te leveren om de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk terug te dringen. Vanuit het voorzorgsbeginsel is het immers zaak om zo min mogelijk risico te nemen.

Een aanvullende subdoelstelling van de Klimaatwet 1.5 is dat vanaf 31 december 2030 beleid wordt gevoerd dat maximaal bijdraagt aan een verdergaande vermindering van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer. Daarmee wordt vastgelegd dat Nederland, ook na het bereiken van 100% reductie in uiterlijk 2030, blijft bijdragen aan het aanpakken van de wereldwijde klimaatcrisis. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan het rechtvaardigheidsprincipe uit het Parijsakkoord en aan de verantwoordelijkheid van Nederland om, zolang de klimaatcrisis gaande is, te helpen met het oplossen daarvan.

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 waterpeil en bodem verstandig te beheren. De emissiekloof kan dan omslaan in een overschot aan gereduceerde megatonnen broeikasgassen. Zoals is toegelicht in paragraaf 1.2.c ligt de verantwoordelijkheid voor het maken van dergelijke inhoudelijke beleidskeuzes bij de politiek, mede gebaseerd op wetenschappelijke advisering door de onafhankelijke Klimaatcommissie.

Om deze overcapaciteit te bereiken is het uiteraard nodig dat eerst de eigen uitstoot zo snel 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 bijstaan van andere landen. Deze dubbele verantwoordelijkheid volgt ook uit het Parijsakkoord, onder andere de artikelen 2.2, 3, 4.4, 4.5, 9 en 11.

De overcapaciteit kan ter beschikking worden gesteld aan landen met lagere historische emissies, nationale uitstoot, uitstoot per inwoner en beperktere reductiemogelijkheden, die meer tijd nodig hebben om hun uitstoot volledig terug te schroeven. Op deze manier geeft Nederland, naast het vullen van internationale klimaatfondsen, invulling aan het rechtvaardigheidsprincipe uit het Parijsakkoord.

b. 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, inclusief de uitwerking daarvan in het emissiebudget. De Klimaatwet 1.5 is erop gericht dat, als Nederland deze doelstellingen dreigt te missen, burgers en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid behouden om naar de rechter te stappen voor een oordeel. Dankzij de in de Klimaatwet 1.5 vastgelegde intensieve rapportageverplichtingen zal het snel duidelijk worden of Nederland op schema ligt.

Het gericht zijn op juridische afdwingbaarheid van de Klimaatwet 1.5 is een belangrijk verschil met de huidige Klimaatwet, waarin is geprobeerd om gedurende de politieke onderhandelingen de juridische afdwingbaarheid uit de wet te halen. De doelen uit de huidige Klimaatwet zouden, volgens de initiatiefnemers van de huidige Klimaatwet, niet afdwingbaar zijn bij de rechter.⁷⁶ De juridische afdwingbaarheid van de huidige Klimaatwet is echter nog niet getest met een daadwerkelijke rechtsgang.

In het hoger beroep van de Klimaatzaak van Urgenda tegen de Nederlandse Staat, 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.*”⁷⁸

In het cassatieberoep van de Klimaatzaak van Urgenda tegen de Nederlandse Staat, 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.*”⁷⁹

In 2021 kwam daar een vonnis bij van de rechtbank Den Haag, in de zaak van Milieudefensie c.s. versus Royal Dutch Shell (RDS). De rechtbank Den Haag *“beveelt RDS zowel rechtstreeks als via de vennootschappen en rechtspersonen die zij in haar geconsolideerde jaarrekening pleegt op te nemen en waarmee zij tezamen de Shell-groep vormt, het gezamenlijk jaarlijks volume van alle aan de bedrijfsactiviteiten en verkochte energie dragende producten van de Shell-groep verbonden CO₂-emissies naar de atmosfeer (Scope 1, 2 en 3) zodanig te beperken of doen beperken dat dit volume aan het eind van het jaar 2030 ten minste zal zijn verminderd met netto 45% in vergelijking met het niveau van het jaar 2019.*”⁸⁰

⁷⁶ Kamerstukken II 2017/2018, 34 534, nr. 10.

⁷⁷ EVRM: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Artikel 2: ‘Recht op leven’. Artikel 8: ‘Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven’.

<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10>

⁷⁸ Klimaatzaak Urgenda tegen de Nederlandse Staat (hoger beroep), uitspraak gerechtshof Den Haag (9 oktober 2019):

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

⁷⁹ Klimaatzaak Urgenda tegen de Nederlandse Staat (cassatieberoep), uitspraak Hoge Raad (20 december 2019):

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

⁸⁰ Klimaatzaak Milieudefensie c.s. tegen Royal Dutch Shell, uitspraak rechtbank Den Haag (26 mei 2021):

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5337>

Uit de rechtszaken van Urgenda tegen de Nederlandse Staat en van Milieudefensie c.s. tegen Royal Dutch Shell, blijkt dat zowel de Staat als het bedrijfsleven reductieverplichtingen kunnen worden opgelegd.

c. Emissiebudget

Ten dienste aan de hoofddoelstelling om zo spoedig 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 klimaatneutraal te zijn, herintroduceert de Klimaatwet 1.5 het instrument van een emissiebudget.

Het emissiebudget wordt vastgelegd in het klimaatplan. De Klimaatcommissie zal daarvoor in haar advisering een aanbeveling doen in lijn met de reductiedoelstellingen van de Klimaatwet 1.5.

Het emissiebudget is de totale hoeveelheid broeikasgassen, uitgedrukt in CO₂-equivalenten, dat binnen Nederland mag worden uitgestoten in een te bepalen periode. 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*”.⁸¹

De omvang van het emissiebudget dient aan te sturen op de best beschikbare kans om aan de 1,5°C-doelstelling te voldoen. Als gevolg van de Klimaatwet 1.5 wordt alle door Nederland veroorzaakte uitstoot onderwerp van de reductiedoelstellingen. Het op andere landen afschuiven van de verantwoordelijkheid om uitstoot te reduceren is niet langer mogelijk.

Een stip op de horizon voor het bereiken van een emissievrije samenleving is 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.

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 kritieke 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 genooddaakt om zo snel mogelijk, zo veel mogelijk reductie te realiseren.

Mede daarom is de Klimaatwet 1.5 volledig ingericht op het leveren van een maximale inspanning.

De in 2008 ingevoerde Britse *Climate Change Act* resulteerde, mede dankzij de keuze voor het emissiebudget als instrument, in een flinke daling van de CO₂-uitstoot. In 2018 was de

⁸¹ Advies Afdeling advisering Raad van State en Reactie van de initiatiefnemers (27 januari 2017). Kamerstukken II 2016/2017, 34 534, nr. 5.

Britse uitstoot van broeikasgassen met 44% gedaald ten opzichte van 1990.⁸² Ter vergelijking: Nederland bereikte in 2018 een reductie van 14,5% ten opzichte van 1990.⁸³ Als gevolg van politieke onderhandelingen werd het emissiebudget echter geschrapt uit de huidige 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. Uiterlijk in het jaar 2030 dient Nederland klimaatneutraal te zijn. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat het geformuleerde emissiebudget slechts een subdoelstelling is bij het hoofddoel om zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde. Op grond van de Klimaatwet 1.5 wordt vastgelegd dat, als wordt aangetoond dat een maximale inspanning het mogelijk maakt om met een bepaalde 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 uiterste grens van het speelveld waarbinnen de regering haar maximale inspanning dient te leveren om de uitstoot van broeikasgassen zo snel mogelijk terug te dringen. Het begrip “*emissiebudget*” is toegevoegd aan de begripsbepalingen van de Klimaatwet 1.5.

d. Verdeling emissiebudget

De Klimaatwet 1.5 hanteert het principe dat alle sectoren die broeikasgassen uitstoten, ook moeten bijdragen aan de reductie daarvan. Het beschikbare emissiebudget zal verdeeld moeten worden over alle sectoren. Op grond van de Klimaatwet 1.5 kan geen enkele sector zich onttrekken aan het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen.

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.⁸⁴ Dat staat in geen verhouding tot de reële opgave. 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 bevat een broeikasgasreductiedoel van 100% in uiterlijk 2030.

De budgetbenadering van de Klimaatwet 1.5 zal ervoor zorgen dat onvermijdelijke maatregelen die lang werden uitgesteld, alsnog serieus genomen worden. De uitstoot van onder andere de landbouwsector moet sterk omlaag en dat gaat 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 zal, bij de huidige Nederlandse broeikasgasreductiedoelen, de landbouwsector in haar eentje het volledige emissiebudget van 2050 opgebruiken. Perspectief voor de sector begint met het erkennen van de transitieopgave.

⁸² <https://www.theccc.org.uk/our-impact/ten-years-of-the-climate-change-act/>

⁸³ CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/19/uitstoot-broeikasgassen-licht-gedaald>

⁸⁴ <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/vraag-en-antwoord/wat-is-het-doel-van-het-klimaatakkoord>

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 internationale lucht- en zeevaart moeten zich houden aan de Klimaatwet 1.5. De luchtvaartsector en zeevaartsector wisten zich tot nu toe grotendeels buiten het Parijsakkoord en het Nederlandse klimaatakkoord te lobbyen. Bovendien wordt het niet-CO₂-klimaatteffect van de internationale lucht- en zeevaart,⁸⁵ bijvoorbeeld door het multipliereffect van uitstoot op grote hoogte, nog steeds buiten de officiële broeikasgasreductiedoelen gehouden. Het IPCC heeft geen methodiek vastgesteld om de uitstoot van de internationale lucht- en zeevaart toe te delen aan individuele landen.⁸⁶ Dat betekent echter niet dat het klimaat niets merkt van dit effect.

Met de Klimaatwet 1.5 wordt een einde gemaakt aan de voorkeursbehandeling van de internationale lucht- en zeevaart. Beide sectoren ontkomen niet aan de methodiek van het emissiebudget. Volgens de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 dient het klimaatteffect van niet-CO₂-emissies daarom ook op correcte wijze te worden gemonitord.

4. Verhouding tot recht

De Klimaatwet 1.5 is een wijzigingswet op de huidige Klimaatwet. Daarmee worden de aanpassingen als gevolg van de Klimaatwet 1.5 het leidende Nederlandse juridische kader. De bepalingen van de Kaderwet adviescolleges zullen van toepassing zijn op de Klimaatcommissie.

Zoals reeds beschreven in paragraaf 3.3 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 voor een oordeel. Dankzij de in de Klimaatwet 1.5 vastgelegde intensieve rapportageverplichtingen zal het snel duidelijk worden of Nederland op schema ligt.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 wijst op artikel 21 van de Grondwet: Milieu. Hierin staat: *“De overheid moet zorgen voor de bewoonbaarheid van het land. Daarmee wordt ook bedoeld de zorg voor het water, de verdediging van het land tegen het water en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Met de zorg voor het leefmilieu worden alle maatregelen bedoeld, die in de meest ruime zin tot de milieubescherming kunnen worden gerekend.”*⁸⁷

Het door roekeloos beleid laten escaleren van de klimaatcrisis en biodiversiteitscrisis zal vermoedelijk leiden tot schending van deze zorgplicht. Zo heeft het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) bijvoorbeeld bevestigd dat de klimaatcrisis de recente watersnood in Limburg en delen van België en Duitsland heeft versterkt.⁸⁸

⁸⁵ CE Delft (2004): ‘Climate impacts from international aviation and shipping; State-of-the-art on climatic impacts, allocation and mitigation policies’.

⁸⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/hoe-groot-is-onze-broeikasgasuitstoot-wat-is-het-doel->

⁸⁷ De Nederlandse Grondwet, artikel 21:
https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugbqvduzxo/artikel_21_milieu

⁸⁸ KNMI (2021): <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-neerslag-in-zuid-limburg#:~:text=De%20hoeveelheid%20vocht%20neemt%20toe,in%20de%20periode%201960%2D1991.&text=Per%20saldo%20is%20het%20in,regent%2C%20dan%20regent%20het%20harder.>

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 wijst tevens op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit verdrag speelde een rol in de Klimaatzaak van Urgenda tegen de Nederlandse Staat en in de Klimaatzaak van Milieudefensie c.s. tegen Royal Dutch Shell. In het EVRM staat onder andere het recht op leven (artikel 2) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8).⁸⁹ De escalerende klimaatcrisis brengt deze mensenrechten ernstig in gevaar.

De voorstellen uit de Klimaatwet 1.5 sluiten aan bij de internationale klimaatafspraken, met name het Parijsakkoord. Het Parijsakkoord was een van de grondslagen van de uitspraak van het Duitse Constitutionele Hof, waarin de Duitse klimaatwet deels ongrondwettelijk werd verklaard. Het Duitse Constitutionele Hof kwam tot de conclusie dat, als gevolg van onvoldoende duidelijkheid over uitstootreductie op korte termijn, de grondwettelijke vrijheidsrechten in de toekomst ernstig ingeperkt zullen moeten worden om de temperatuurdoelstellingen uit het Parijsakkoord te halen.⁹⁰

De huidige Klimaatwet is ook 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 ruim onder de 2°C, liefst onder de 1,5°C. Het IPCC maakte duidelijk dat elke tiende van een graad telt, op basis waarvan de initiatiefnemers van de Klimaatwet 1.5 stellen dat 1,5°C de absolute bovengrens dient te zijn.⁹¹ 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, zo ook Nederland. 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 voor de reductie van broeikasgassen geen blijk geven van een maximale inspanning. 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. Het bestaande Europese pakket van regelgeving om het Europese klimaatbeleid mee uit te voeren zal aanvullend zijn op de Klimaatwet 1.5.

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 wordt gepleegd dient zo snel mogelijk gestopt te worden.

5. Financiële gevolgen

De intensieve rapportageverplichtingen die worden vastgelegd in de Klimaatwet 1.5, zullen leiden tot een stijging van de administratieve lasten. Ook zal er in de Rijksbegroting meerjarig geld vrij gemaakt moeten worden voor het oprichten en laten functioneren van de

⁸⁹ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden:

<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10>

⁹⁰ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

⁹¹ 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'.

Klimaatcommissie.

De Klimaatcommissie zal jaarlijks adviseren over het fiscale vergroeningsinstrumentarium. De mogelijkheden om met behulp van belastingheffing bij te dragen aan het behalen van de doelstelling om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren zijn groot. Indien zich knelpunten aandienen kan dat voor de regering van dienst aanleiding zijn om het flankerende beleid aan te passen. De Klimaatcommissie brengt daarbij zwaarwegend advies uit. Zoals eerder toegelicht in paragraaf 1.2.c en paragraaf 3.2 ligt de eindverantwoordelijkheid voor het maken van inhoudelijke beleidskeuzes bij de politiek. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de regering in de Miljoenennota voortaan een verantwoording zal opnemen over de klimaatimpact van alle overheidsinvesteringen.

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

Daarbij moet worden opgemerkt dat de beoogde uitkomst van de Klimaatwet 1.5, het zo snel mogelijk reduceren van broeikasgassen, 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 afwegingen, spreekt het voor zich dat er vooral vele niet-financiële redenen bestaan om een dergelijke ontwrichting zo veel mogelijk te voorkomen.

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 onder andere 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 – ook zonder de Klimaatwet 1.5 – haar internationaal toegezegde bijdragen aan deze klimaatfondsen daadwerkelijk na moet komen.

6. Advies en consultaties

De Klimaatwet 1.5 heeft via een internetconsultatie openbaar ter inzage gelegen van 25 december 2020 tot en met 31 januari 2021.⁹² De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 dankt iedereen die een reactie heeft ingediend. Het deel van de reacties waarbij toestemming is gegeven voor online publicatie is inmiddels online beschikbaar.⁹³

⁹² Internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/klimaatwet1punt5>

⁹³ <https://www.internetconsultatie.nl/klimaatwet1punt5/reacties>

De reacties varieerden van positief tot negatief, inclusief suggesties en opmerkingen over thema's als het democratische proces, draagvlak, internationaal speelveld en financiële gevolgen. Ook werden diverse inhoudelijke beleidssuggesties aangeleverd, waarover in de Klimaatwet 1.5 staat opgeschreven dat de eindverantwoordelijkheid voor het maken van inhoudelijke beleidskeuzes bij de politiek blijft liggen. Zodoende is ook het democratische proces geborgd.

De initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 heeft de reacties op de internetconsultatie met belangstelling gelezen en meegenomen in het vervolgproces dat heeft geleid tot de voorliggende versie van het wetsvoorstel.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 komen de begripsbepalingen voor “*aandeel hernieuwbare energie*”, “*CO₂-neutrale elektriciteitsproductie*”, “*hernieuwbare energie*” en “*richtlijn hernieuwbare energie*” te vervallen in verband met het schrappen van de daarop gerichte doelstelling in het nieuwe artikel 2, tweede lid (zie onderdeel B).

Daarnaast worden drie nieuwe begrippen ingevoegd. Allereerst het begrip “*brede welvaart*”. Brede welvaart 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. Voor de begripsomschrijving is aangeknoopt bij die voor de brede welvaart in de Monitor Brede Welvaart.⁹⁴

Ten tweede het begrip “*emissiebudget*”. Het emissiebudget 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 emissiebudget mag niet worden overschreden.

Tot slot het begrip “*emissiekloof*”. De emissiekloof betreft het verschil tussen het emissiebudget en het totaal aan daadwerkelijke emissies van broeikasgassen uitgedrukt in CO₂-equivalenten.

Onderdeel B (artikel 2)

Met de wijziging van artikel 2 wordt voorgesteld de doelstelling van de Klimaatwet en de wijze waarop deze wordt gerealiseerd aan te scherpen. Daartoe krijgt het emissiebudget een belangrijke sturende rol. De wetenschappelijk vastgestelde ernst van de klimaatcrisis vergt dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde. Het eerste lid is daarom aangescherpt. Ingevolge het tweede lid, onderdeel a, zal het emissiebudget niet mogen worden overschreden. Indien het emissiebudget toch wordt overschreden, dan dient de zittende regering aanvullende maatregelen te nemen. De intensieve rapportageverplichtingen van de Klimaatwet 1.5 zijn hierbij behulpzame instrumenten.

Daar waar in de huidige Klimaatwet in artikel 2, tweede lid, de zachtere formulering ‘streven Onze Ministers die het aangaat naar’ wordt gebruikt, wordt daarom thans voorgesteld deze

⁹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/20/monitor-brede-welvaart-de-sdg-s-2021>

woorden te vervangen door de zinsnede dat de emissiebudgetten niet mogen worden overschreden en de emissies moeten worden teruggebracht. Voor een nadere onderbouwing van deze aangescherpte formulering wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting, onder het kopje 'b. Juridische afdwingbaarheid'.

Voorts wordt op grond van het tweede lid, onderdeel b, voorgesteld de termijn waarbinnen het uitstootniveau van 100% reductie ten opzichte van 1990 bereikt zal moeten zijn, aanzienlijk terug te brengen: al in uiterlijk 2030 zal dit niveau bereikt moeten zijn. Om de maatregelen die hiervoor moeten worden genomen te versnellen wordt de zinsnede ingevoegd dat de emissies van broeikasgassen '*zo spoedig mogelijk en zo maximaal mogelijk*' worden teruggebracht, wat aansluit bij het in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting 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 en naar hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de toelichting.

Tot slot wordt voorgesteld ook in de periode na 2030 klimaat beschermende maatregelen te blijven nemen die zijn gericht op het verminderen van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer. De maatregelen tot 2030 zullen zijn gericht op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.

Met het tweede lid, onderdeel c, wordt voorgesteld na die datum in te zetten op opname van in de atmosfeer aanwezige broeikasgassen.

Tot slot wordt met het tweede lid, onderdeel d, vastgelegd dat beleid wordt gevoerd dat maximaal bijdraagt aan de beperking van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd. Zie paragraaf 1.3, onder het kopje 'a. Alle emissies' van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel C (artikel 3)

De wijzigingen in artikel 3 zien op de inhoud van het klimaatplan. Belangrijk nieuw element vormt de inbedding van het emissiebudget in het klimaatplan. Door de hoeveelheid wijzigingen die worden aangebracht in artikel 2, tweede lid, wordt het tweede lid integraal vervangen. Het emissiebudget zoals dat in artikel 1 is gedefinieerd, wordt gevormd door de totale hoeveelheid broeikasgassen die in Nederland in de toekomst zal mogen worden uitgestoten. In de cyclus van het klimaatplan betekent dit dat voor de periode tot 2025 zal worden opgenomen 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, tweede lid, onderdeel a, is opgenomen dat alle sectoren die bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen, ook moeten bijdragen aan de reductie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3, onder het kopje 'd. Verdeling emissiebudget' van het algemeen deel van de toelichting.

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 is. De inzet van een relatief laag deel van het budget duidt immers op het nemen van maximale emissie verlagende 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 vijf nieuwe elementen in het klimaatplan op te nemen, die zijn uiteengezet in vijf onderdelen van artikel 3, tweede lid, van de Klimaatwet. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de toevoeging van een rapportage over alle emissies van broeikasgassen die in Nederland plaatsvinden, inclusief de uitstoot van broeikasgassen op grote hoogte, en de emissiekloof (onderdeel g). In de tweede plaats gaat het om een rapportage over de emissies

van broeikasgassen buiten Nederland die plaatsvinden bij de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd, alsmede een beschrijving van het beleid dat erop is gericht dergelijke emissies of importen te beperken (onderdeel h). 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.

Het derde en het vierde element zien op het voorstel om 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 maandelijkse beschouwing moeten worden opgenomen van de alternatieve maatregelen die bijdragen aan de terugdringing van broeikasemissies (onderdeel i) én zal moeten worden onderbouwd waarom deze maatregelen eventueel niet worden genomen (onderdeel j). 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 (halfjaarlijkse) beschouwing toe te voegen van de effecten van het gevoerde en te voeren klimaatbeleid voor de brede welvaart (onderdeel k). 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.

Met de toevoeging van een derde lid aan artikel 3 wordt vastgelegd dat de regering een uitdrukkelijke motivatieplicht heeft wanneer zij in het klimaatplan afwijkt van het advies van de Klimaatcommissie over het emissiebudget en de indicatieve verdeling, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel a.

Onderdeel D (artikel 4)

Met de wijziging in artikel 4, eerste lid, wordt beoogd dat, gelet op de ingrijpende wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden aangebracht in de Klimaatwet, binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet een nieuw klimaatplan wordt vastgesteld.

De wijziging in het tweede lid 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. Uitzondering daarop vormt de halfjaarlijkse rapportage over de beschouwing van de effecten van het gevoerde en te voeren klimaatbeleid voor de brede welvaart.

Onderdelen E en G (artikelen 5 en 7)

De verplichting om de Afdeling advisering van de Raad van State over het klimaatplan en de klimaatnota te horen vervalt, omdat deze taak wordt toebedeeld aan de Klimaatcommissie (zie onderdeel H).

Onderdeel F (artikel 6)

Artikel 6, derde lid, dat ziet op de inhoud van de jaarlijkse, door het Planbureau voor de Leefomgeving opgestelde Klimaat- en Energieverkenning, wordt met deze wijziging uitgebreid. Voorgesteld wordt dat in de Klimaat- en Energieverkenning, de gerealiseerde emissies van broeikasgassen in een kalenderjaar zullen worden afgezet tegen de indicaties van het emissiebudget en de (sectorale) jaarbudgetten. Op deze wijze kan veel nauwkeuriger worden gemonitord in hoeverre de genomen maatregelen afdoende zijn om de te realiseren doelen te bereiken.

Onderdeel H (Hoofdstuk 3A)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld in de Klimaatwet Hoofdstuk 3A in te voegen voor de op te richten Klimaatcommissie.

Artikel 7a bevat daarbij de organisatorische hoofdlijnen van de Klimaatcommissie, die bestaat, in navolging van de Britse Klimaatcommissie, uit een voorzitter en acht andere leden. De Klimaatcommissie dient haar taken in onafhankelijkheid te vervullen. De Klimaatcommissie is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet), met als taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de uitvoering van de Klimaatwet en het behalen van de in dit wetsvoorstel benoemde doelstellingen. Op de Klimaatcommissie zijn de bepalingen van de Kaderwet van toepassing. 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 over de uitvoering van de Klimaatwet en over het behalen van de in artikel 2 beschreven doelstellingen. De Klimaatcommissie kan daartoe op grond van artikel 17 van de Kaderwet door de regering of een van beide Kamers der Staten-Generaal worden verzocht en kan de regering op grond van artikel 18 van de Kaderwet ook uit eigener beweging adviseren.

Het tweede lid bevat een aantal adviesverplichtingen van 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 het in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, bedoelde emissiebudget en de indicatieve verdeling daarvan. De Minister zal van dat advies alleen gemotiveerd kunnen afwijken op grond van het voorgestelde artikel 3, derde lid. De Klimaatcommissie zal eveneens adviseren over de klimaatnota (onderdeel b). Tot slot zal de Klimaatcommissie adviseren over het fiscale vergroeningsinstrumentarium (onderdeel c). Dit kan plaatsvinden in het kader van het klimaatplan of de klimaatnota, maar ook middels een afzonderlijk advies.

Het derde lid strekt er tot slot toe 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. Het advies kan zich uitstrekken ten aanzien van wetsvoorstellen en ontwerp-AMvB'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.

Artikel III

Dit artikel geeft de citeertitel van deze wet.

Van Raan