

# Voorontwerp voor een Klimaatwet

## Memorie van toelichting

## Inleiding

*Deze Klimaatwet moet voor Nederland verankeren welke taakstellingen voor CO<sub>2</sub>-reductie, energiebesparing en de toename van het aandeel duurzame energie op korte en lange termijn gerealiseerd moeten worden. In 2050 is de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 95% gereduceerd. Die taakstelling wordt gehaald met een tussendoel van minus 55% in 2030. Het aandeel duurzame energie bedraagt in 2050 100%. De wet bepaalt dat op basis van vijfjaarlijkse klimaatplannen het kabinet ieder jaar een klimaatbegroting maakt met bindende en samenhangende taakstellingen voor de terugdringing van broeikasgassen, energiebesparing en de toename van het aandeel duurzame energie. De vijfjaarlijkse klimaatplannen maken het beleid voorspelbaar voor alle actoren in de samenleving die deel uit maken van de transitie naar een groene economie.*

## Achtergrond

Het klimaat verandert. De aarde warmt op. Menselijk handelen is daar verantwoordelijk voor door ontbossing en de verbranding van fossiele brandstoffen. Door de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer dreigt een onomkeerbare opwarming van de aarde met grote natuurlijke, sociale en economische gevolgen. Over deze dreiging bestaat weinig wetenschappelijke en politieke twijfel. Al in 1992 werd onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties het Klimaatverdrag ondertekend. Dat trad in 1994 in werking en is door bijna 200 landen geratificeerd, waaronder Nederland en de Europese Unie.

Het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) is de wetenschappelijke en intergouvernementele organisatie, opgericht door de Verenigde Naties, die alle aspecten van klimaatverandering onderzoekt. Ook hier zijn een kleine 200 landen lid van. Het IPCC brengt alle wetenschappelijke kennis over klimaatverandering bij elkaar en brengt de beleidsmogelijkheden in kaart om de gevolgen van klimaatverandering voor milieu, economie en samenleving te beperken. Het IPCC heeft vastgesteld dat bij een temperatuurstijging van twee graden Celsius boven het pre-industriële niveau, het niveau

van voor het jaar 1850, het risico ontstaat op een gevaarlijke, onomkeerbare verandering van het klimaat. Om de temperatuurstijging te beperken moet de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer stabiliseren op ten hoogste 450 ppm, een maatstaf voor het aantal deeltjes broeikasgas per volume-eenheid. Sommige onderzoeken laten zien dat om de kans op verdergaande klimaatverandering te verminderen wellicht al een stabilisatie van 350 ppm noodzakelijk is. Het IPCC heeft uitgerekend dat we nog ongeveer 1000 gigaton CO<sub>2</sub> (en andere broeikasgassen die we aanduiden als CO<sub>2</sub>-equivalenten; in het vervolg wordt voor de eenvoud slechts gesproken van CO<sub>2</sub> of broeikasgassen) mogen uitstoten voordat deze grens bereikt is. Daarna moet de niet-natuurlijke uitstoot geheel stoppen. Zonder maatregelen hebben we dit CO<sub>2</sub>-budget binnen 20 tot 25 jaar opgemaakt.

Zo werkt het dus. We hebben de grens nog niet bereikt, maar we mogen niet over de grens heengaan voor de maximale

concentratie broeikasgas. Op is op, geldt voor dit broeikasgasbudget, willen we binnen de tweegradengrens blijven. En dat willen we. Dat hebben we internationaal op de klimaatop van Cancun in 2010 afgesproken. Van deze grens zijn de doelstellingen voor beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot afgeleid. Hoe sneller we de CO<sub>2</sub>-uitstoot fors beperken, hoe langer we hebben om het CO<sub>2</sub>-budget vol te maken. Hoe eerder we aan energiebesparing doen, hoe langer het duurt voor we maximumgrens voor CO<sub>2</sub>-uitstoot hebben bereikt. Hoe sneller we duurzame energie ontwikkelen, hoe langer we hebben om onze samenleving aan te passen aan de eisen van de tweegradendoelstelling. Andersom: hoe langer we wachten met maatregelen, hoe drastischer deze in korte tijd genomen moeten worden in de toekomst. Of: hoe langer we wachten, hoe minder het realistisch wordt dat we wereldwijd binnen het CO<sub>2</sub>-budget blijven. Dan wordt het lastig, zo niet onrealistisch om nog binnen de tweegradengrens te blijven, gewoonweg omdat de tijd opraakt.

## *Tragedie van de horizon*

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem en vraagt om een internationale aanpak. Dat is niet eenvoudig. Als het ene blok landen niet meedoet, gaan ook andere landen aarzelen. Het is een klassiek voorbeeld van het gevangenendilemma. Landen en landenblokken kijken naar elkaar en allemaal vinden ze dat anderen meer moeten doen dan zichzelf. Het resultaat is dat er niets of te weinig gebeurt. Dit dilemma was bijvoorbeeld een belangrijke oorzaak voor het mislukken van de klimaatop in Kopenhagen in 2009. Politiek gezien is het nog complexer. De gouverneur van de Bank of England spreekt van de tragedie van de horizon. Klimaatverandering is een lange-termijn-ontwikkeling waarop de horizonnen van actoren niet zijn ingesteld. Voor bedrijven is de economische conjunctuurcyclus van een aantal jaren relevant. Verder dan een aantal jaren vooruitkijken is lastig. Politici hebben de horizon van de volgende verkiezingen, zo'n jaar of vier. Zij doen er alles aan om de volgende verkiezingen te winnen; wat

daarna gebeurt is pas relevant voor de daaropvolgende verkiezingscampagne. En zelfs toezichhouders als Centrale Banken hebben een beperkte horizon. Enkele jaren voor het monetaire beleid en iets langer, maar niet langer dan tien jaar, voor het toezicht op de financiële sector. Verder in de toekomst kijken doen we niet en juist dat betekent dat de risico's van klimaatverandering stelselmatig worden onderschat. Voortdurend worden doelstellingen niet gehaald, omdat we beleid uitstellen. Het gevangenendilemma en de tragedie van de horizon kunnen alleen door politiek leiderschap en internationale samenwerking doorbroken worden.

Dat doen we ook, althans dat proberen we uit alle macht. Sinds 1992, sinds de Earth Summit onder leiding van de Verenigde Naties in Rio de Janeiro, is er jaarlijks een internationale klimaatop met als doel afspraken te maken over de aanpak van klimaatverandering.

In 1997 werden in het Kyoto-protocol doelstellingen afgesproken met betrekking tot het verlagen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. In 2010

werd de tweegradendoelstelling internationaal vastgelegd. Deze internationale afspraken laten zien dat er vooruitgang geboekt wordt. Maar het gaat langzaam en soms, zoals in Kopenhagen in 2009, mislukken klimaattoppen omdat de politieke leiders van te veel landen niet over hun eigen schaduw heen kunnen springen. Dan zijn er te veel landen die zich niet willen vastleggen op concrete doelstellingen. Nu de Verenigde Staten en China als grote landen met een enorm aandeel in de uitstoot van broeikasgassen met elkaar afspraken hebben gemaakt, moet het lukken om in Parijs internationale afspraken te maken over een strategie waarmee de opwarming van de aarde onder de twee graden kan worden gehouden.

Internationale afspraken zijn belangrijk, omdat alle landen moeten meedoen in de strijd tegen klimaatverandering. Een gezamenlijke strategie is nodig om met geloofwaardige en bindende reductieafspraken binnen de tweegradendoelstelling te blijven. Daarnaast zijn afspraken nodig over klimaatfinanciering

voor ontwikkelingslanden, landen die nauwelijks hebben bijgedragen aan de opwarming van de aarde, maar er wel de grootste gevolgen van ondervinden. Al deze internationale afspraken doen niets af van de nationale verantwoordelijkheid. Landen zelf moeten aan de slag om hun economieën duurzaam te maken, om te investeren in hernieuwbare energie, om werk te maken van energiebesparing en de CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te dringen. We hoeven niet te wachten op het buitenland om te laten zien dat het kan. Sterker nog, er zijn landen die ver op ons vooruitlopen.

## *De opdracht voor Nederland*

De laatste jaren is voor velen duidelijk geworden dat het kan, dat we een hoge levensstandaard kunnen combineren met een effectief klimaatbeleid. Zes jaar geleden, ten tijde van de top in Kopenhagen, werd de bijdrage van de ontwikkeling van duurzame energie nog onderschat. Tegenwoordig is duidelijk dat duurzame energie een geloofwaardig alternatief is voor fossiele brandstoffen. In veel landen is forse vooruitgang geboekt. Op winderige dagen kan Denemarken met windenergie 140% van de eigen elektriciteitsbehoefte opwekken. De prijs voor zonnepanelen daalt razendsnel, waardoor zonne-energie hard op weg is de goedkoopste energiebron te worden. We zien dat economische groei samen kan gaan met een beperking van de uitstoot van broeikasgassen.

Ook Nederland heeft last van de tragedie van de horizon. Dat laat de rechterlijke uitspraak zien in de Klimaatzaak die door

onder andere Urgenda is aangespannen. We definiëren doelstellingen, maar hebben de neiging om beleid uit te stellen. Met zijn uitspraak in de Klimaatzaak heeft de rechter ons met de neus op de feiten gedrukt. Wat er internationaal ook gebeurt, Nederland heeft een zelfstandige plicht om in 2020 de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 25% ten opzichte van het niveau van 1990 terug te dringen. En dat kan ook, zo lieten het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) als adviseurs van de regering weten in reactie op de rechterlijke uitspraak. Het kabinet bereid nu extra maatregelen voor om deze doelstelling daadwerkelijk te halen. Een belangrijke stap in ons land is bovendien het energieakkoord dat met 40 partijen – van Greenpeace tot Shell – is gesloten. Dat akkoord legt een fundering onder het klimaat- en energiebeleid. Het geeft een impuls voor energiebesparing en een verviervoudiging van het aandeel duurzame energie. Dit akkoord

biedt echter nog geen zekerheid voor na het jaar 2023 en bij de uitvoering zelf zullen alle zeilen bijgezet moeten worden om de gedefinieerde doelstellingen te halen. Toch is het akkoord een belangrijke stap in het doorbreken van de tragedie van de horizon.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur heeft geadviseerd een Klimaatwet te maken die stuurt op de beperking van broeikasgassen. Een Klimaatwet met heldere en afdwingbare doelen, geeft overheden, burgers en bedrijven houvast als investeerders en medeontwikkelaars van beleid voor energiebesparing en duurzame energie. Een Klimaatwet dus, die de taak die Nederland heeft in de aanpak van het klimaatprobleem vastlegt als verplichting voor de regering. Een wet die voor Nederland een antwoord is op de tragedie van de horizon.

De wet die de indieners voorstellen, definieert taakstellingen voor terugdringing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. De broeikasgassen met ten minste

95% terugdringen kan niet zonder gelijktijdig te streven naar een volledig duurzame energievoorziening en een forse impuls voor energiebesparing. Vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, stimulering van duurzame energie en energiebesparing hangen onlosmakelijk met elkaar samen.

De jaarlijkse taakstellingen voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot moeten dan ook vertaald worden naar taakstellingen voor energiebesparing en duurzame energie. De Klimaatwet verplicht de regering tot het jaarlijks opstellen van een klimaatbegroting en het 5-jaarlijks maken van een klimaatplan waarin op basis van de laatste wetenschappelijke inzichten en de stand van de techniek bindende taakstellingen en maatregelen voor de te behalen energiebesparing en duurzame energie worden opgenomen. Voor CO<sub>2</sub> is een tussendoel geformuleerd van minus 55% in 2030. Mocht het voor het klimaat noodzakelijk zijn op basis van de meest recente inzichten, dan kan het tussendoel in ambitie naar boven worden bijgesteld.

De Klimaatwet sluit vrijblijvend beleid en uitstel van beleid uit en maakt de opdracht voor de regering helder en afdwingbaar. Zo wordt innovatie gestimuleerd, kan gewerkt worden aan een betere luchtkwaliteit en leefbaarheid van steden en zorgt energiebesparing voor een kostendaling voor huishoudens. De economie van de toekomst is een groene economie. Als we daar nu in investeren, zorgen we voor verbetering van de concurrentiepositie, stimuleren we werkgelegenheid en zorgen we voor een houdbare economie. Nog onlangs concludeerde het Europees Milieuagentschap dat Nederland internationaal vergeleken op achterstand ligt bij de terugdringing van energieverbruik en de toename van duurzame energie. Het energieakkoord is een flinke sprong vooruit, maar het is de ambitie van de indieners om met deze Klimaatwet tot een strategie te komen die Nederland bij de koplopers brengt.

## *Maatschappelijke opgave*

Dit wetsvoorstel wordt als voorontwerp gepresenteerd. Dat heeft een politieke en maatschappelijke functie. De politieke functie is dat een inzet wordt gekozen voor de klimaat- en energietaakstellingen die voor Nederland zouden moeten gelden. Bovendien wordt een raamwerk gedefinieerd voor een klimaat- en energiebeleid dat de tragedie van de horizon doorbreekt. Het mechanisme, de tragedie van de horizon, is steeds hetzelfde. Het is gemakkelijker overeenstemming te vinden over het lange termijn doel dan over de doelen op de korte en middellange termijn. Het CO<sub>2</sub>-budget raakt echter op. Tempo houden is noodzakelijk om werkelijk de tweegradendoelstelling te kunnen handhaven. Deze wet geeft het kader waarmee het noodzakelijke tempo gemaakt kan worden.

Dit voorontwerp presenteren heeft ook een maatschappelijke functie. Klimaat- en energiebeleid kan niet overgelaten worden aan techneuten en technocraten. De strijd tegen klimaatverandering is niet alleen een



technologische opdracht, maar ook een maatschappelijke. Het geheel verduurzamen van onze energievoorziening in een tijdspanne van slechts enkele decennia, verandert de samenleving. Afscheid nemen van kolen, gas en olie, waarvan we 150 jaar afhankelijk zijn geweest, vergt de inzet van vele bedrijven, overheden en organisaties, zoals die ook gezamenlijk zich hebben verbonden aan het energieakkoord. Bedenk alleen al dat het overgrote deel van onze verwarming en keukens nog functioneert via leidingen met gas uit Groningen. Toen we zo'n veertig jaar geleden gas in Groningen vonden, hebben we razendsnel alle huishoudens op het gasnet aangesloten. Dat laat zien dat snelle veranderingen mogelijk zijn. We staan voor een maatschappelijke transformatie die omvangrijk, maar ook realistisch is en onder meer betekent dat met deze Klimaatwet een exit-strategie voor de winning van olie en gas op Nederlands grondgebied gemaakt kan worden. Vele bedrijven en organisaties werken aan duurzame energie. Veel mensen leggen zonnepanelen op het dak of maken

deel uit van energiecoöperaties. Juist de samenleving loopt misschien wel harder dan de politiek in Den Haag. Laat alle maatschappelijke organisaties commentaar geven, ideeën aanleveren, het debat voeren, alvorens de wet daadwerkelijk wordt ingediend en zijn parlementaire behandeling krijgt.

### *De werking van de wet*

De wet legt voor langere tijd de taakstellingen voor de regering vast. De taakstellingen betreffen een pad voor de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen en in samenhang daarmee worden taakstellingen voor de toename van het aandeel duurzame energie en energiebesparing gedefinieerd. Die samenhang betekent dat verschillende ministeries betrokken zijn. Om die reden en om te garanderen dat de taakstellingen gehaald worden, is het voorstel om met deze wet aan te geven hoe de coördinatie binnen de regering en in relatie tot het parlement wordt vormgegeven. Een coördinerende rol is er voor de premier, vergelijkbaar met de rol

die de minister van Financiën heeft voor het begrotingsbeleid. Vastgelegd wordt ook hoe de reductiedoelstelling voor CO<sub>2</sub> als een CO<sub>2</sub>-budget wordt uitgerekend na vermindering van de realisaties die Nederland bereikt middels het Europese emissiehandelssysteem (ETS).

Er is een zekere analogie met het opstellen van de miljoenennota gezocht. Daar is sprake van een kabinetsbrede verantwoordelijkheid, waarbij de miljoenennota overkoepelend is voor het beleid van de jaarlijkse begrotingen van alle ministeries. Ook het klimaat- en energiebeleid overstijgt een enkel ministerie, omdat verschillende ministeries een taak hebben in de realisering van de doelstellingen.

Daarom wordt voorgesteld om jaarlijks een klimaatbegroting te maken waarvan de taken van de verschillende ministeries worden afgeleid. De klimaatbegroting is dan de jaarlijkse wet die de opgave voor het komende jaar vastlegt en gebaseerd is op de doelstellingen uit de voorliggende Klimaatwet en de jaarlijkse realisatie van taakstellingen. De Klimaatwet geeft, in andere

woorden, het wettelijke kader voor de wijze waarop de regering ieder jaar moet voldoen aan de taakstellingen voor het klimaat- en energiebeleid. Worden doelstellingen per jaar niet gehaald, dan worden achterstanden het jaar daarna ingelopen. Daarbij kan de regering kiezen voor flexibiliteit bij de opdrachten voor verschillende ministeries. Als in een sector een doelstelling niet gehaald wordt, kan de regering ervoor kiezen de opdracht voor een andere sector te verhogen. Dat is een proces dat aan de regering is, zolang de overkoepelende energie- en klimaattaakstellingen maar worden gerealiseerd.

Naast het jaarlijkse proces dat in deze Klimaatwet wordt voorgesteld, stelt de wet voor dat de regering iedere vijf jaar een klimaatplan opstelt. Het plan geeft aan welke maatregelen voor de komende periode mogelijk zijn, zodat actoren zich daarop kunnen instellen. Bovendien geeft het de mogelijkheid om rekening te houden met relevante wetenschappelijke en

technologische ontwikkelingen en inzichten. Dat helpt om het beleid voorspelbaar en transparant te houden en te verzekeren dat doelstellingen jaarlijks gehaald kunnen worden. Daarnaast houdt de regering jaarlijks een mate van flexibiliteit in bij de exacte invulling van het beleid met maatregelen. De voorgestelde wettelijke betrokkenheid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt ertoe bij dat gebruik gemaakt wordt van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Het PBL is onafhankelijk in het verzamelen van deze kennis. Hier is de analogie gemaakt met de onafhankelijke positie die het Centraal Planbureau heeft in het financieel-economische beleid.

Nog niet nauwkeurig is in dit voorstel geregeld hoe de regering op verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, inzicht geeft in de voortgang van het klimaatbeleid. Op deze dag legt de regering verantwoording af over al het beleid en alle rijksuitgaven van het afgelopen jaar. Hoeveel geld is er uitgegeven en zijn de doelstellingen

gehaald? Ook de Algemene Rekenkamer doet daar verslag van en geeft een oordeel. Voor zover klimaatbeleid deel is van de begrotingen en er departementale uitgaven mee gemoeid zijn, is het vanzelfsprekend dat de Rekenkamer dit beleid per departement beoordeelt. Deze wet regelt al dat het kabinet ieder jaar zelf een klimaatbegroting opstelt en het beleid aanpast mochten de kabinetsbrede taakstellingen niet gehaald worden. Het zou echter behulpzaam kunnen zijn wanneer de Rekenkamer ieder jaar in mei een overzicht van de voortgang van het gehele klimaatbeleid geeft, op basis waarvan het kabinet de begrotingsvoorbereiding voor het komende jaar kan aanpakken. De indieners hebben het voornemen hierover bij onder meer de Rekenkamer advies te vragen.

