

Klimaatwet en Klimaatakkoord.

Verslag van een VMR Themamiddag op 9 oktober 2018

M en R 2018/110

1. Introductie

Op 9 oktober 2018 kwam de VMR samen voor de themamiddag over de Klimaatwet en het Klimaatakkoord in Amsterdam. De themamiddag vond plaats tegelijk met de behandeling van de nota van wijziging van de Klimaatwet in de Tweede Kamer en enkele dagen nadat de Afdeling advisering haar advies over de nota van wijziging van de Klimaatwet publiceerde, minister Wiebes de Kabinetsappreciatie van het Voorstel op Hoofdpijnen voor een Klimaatakkoord naar de Tweede Kamer stuurde en het IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) haar verstrekkende rapport over de opwarming van de aarde publiceerde.² Als klap op de vuurpijl wees het Hof Den Haag op de ochtend van de themamiddag haar uitspraak in de *Urgenda*-zaak, waarin is bevestigd dat de Staat voor eind 2020 een emissiereductie van 25% moet bereiken.³ Kortom: het onderwerp dat tijdens de themamiddag op tafel lag was actueler en relevanter dan ooit, zo haalt ook dagvoorzitter Valérie van 't Lam aan tijdens de opening.⁴ De relevantie van het thema was ook te zien in de hoge opkomst en de actieve discussies. Wij doen hiervan verslag.

2. De sprekers

2.1 De Klimaatwet – de meest ambitieuze of de meest minimalistische ter wereld?

Als eerste is het woord aan Chris Backes.⁵ Hij begint zijn beschouwing over de Nederlandse Klimaatwet met somber nieuws: Nederland is een van de slechtst presterende EU-lidstaten wat betreft CO₂-uitstoot. Halverwege 2018 zat Nederland tevens pas op een percentage van 7% aan hernieuwbare energie. Genoeg werk te doen dus om het in EU verband afgesproken Nederlandse doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 te behalen.

Met de Klimaatwet beoogt Nederland de achterstand in te halen. Waar de Klimaatwet door de betrokken politieke partijen als 'de meest ambitieuze ter wereld' wordt gezien, zien anderen de Klimaatwet slechts als 'symboolpolitiek'. In zijn bijdrage bespreekt Backes aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis, de doelstellingen, de instrumenten

en de rol van het deskundigenadvies onder de Klimaatwet waar tussen deze twee uitersten de waarheid ligt.

Resumerend komt hij tot het oordeel dat het goed is dat er een Klimaatwet komt. Een Klimaatwet brengt het proces om tot stappen te komen op gang en helpt te structureren. De einddoelstelling van de Klimaatwet om in 2050 een CO₂-reductie van 95% te bewerkstelligen is ambitieus, maar de Klimaatwet ontbeert bindende tussendoelen. In vergelijking met andere EU landen, zoals de UK, is dit minder ambitieus. Volgens Backes is dit een gemiste kans. Dat in de Klimaatwet geen deskundigencommissie is opgenomen hoeft geen probleem te zijn mits het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) zijn taak ruim opvat en een breed advies over het (feitelijke) klimaatbeleid geeft. Backes acht het wel gewenst dat die ruime taak van het PBL nog duidelijk in de Klimaatwet wordt verankerd. De Nederlandse Klimaatwet en de wijze waarop het klimaatplan op grond van de Klimaatwet tot stand zal komen, is een uitstekend voorbeeld van polderen (Backes: *polderen pur sang!*). Het voordeel is dat dit veel draagvlak creëert, maar het is wel belangrijk dat de regering een balans vindt in het beoordelen van voorstellen door de sectoren en het zelfstandig nemen van beslissingen. De kabinetsappreciatie van het Klimaatakkoord laat echter zien dat de regering haar verantwoordelijkheid neemt en niet slechts overneemt wat de tafels voorstellen. Dat is (op zich) positief.

Resumerend acht Backes het glas halfvol. Het is een doorbraak dat er een Klimaatwet ligt, alhoewel een paar belangrijke details in de wet missen (bindende tussendoelen, ruime rol PBL). Bovendien wijst Backes erop dat het natuurlijk allemaal nog wel daadwerkelijk moet gebeuren: de eerste helft van het glas is makkelijker te vullen dan de tweede helft.

2.2 De Omgevingswet als (aanvulling op) de Klimaatwet

In de bijdrage van Hanna Tolsma en Kars de Graaf onderzoeken zij of er – juridisch gezien – nog wel een aparte Klimaatwet nodig is bovenop de Omgevingswet.⁶

De regering vindt in ieder geval van wel. Argumenten voor een aparte Klimaatwet zijn (i) de grote maatschappelijke opgave om te komen tot een duurzame economie; en (ii) het voldoen aan internationale en Europese verplichtingen.

De *juridische* noodzaak voor een Klimaatwet in de huidige vorm naast de Omgevingswet is volgens Tolsma en De Graaf

1 Lisa van der Maden en Anne Vos zijn advocaat bestuurs- en omgevingsrecht bij Stibbe, Amsterdam.

2 *Kamerstukken II* 2018/19, 34534, 11 en *Kamerstukken II* 2018/19, 32813, 220.

3 Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

4 Valérie van 't Lam is bestuurslid bij de VMR, advocaat bij Stibbe en geassocieerd medewerker bij het Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law (UCWOSL).

5 Chris Backes is hoogleraar omgevingsrecht bij het Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) van de Universiteit Utrecht.

6 Hanna Tolsma is universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en Kars de Graaf is adjunct-hoogleraar bestuursrecht en duurzaamheid aan de Rijksuniversiteit Groningen.

echter niet aangetoond. De reikwijdte van de Omgevingswet strekt zich namelijk ook uit tot het klimaat. Ook in de (concept) nationale omgevingsvisie is opgenomen dat er met maatregelen zal worden gestreefd naar een klimaatneutrale samenleving. De Omgevingswet kent een instrument om daarvoor doelstellingen te stellen: de omgevingswaarde. Een omgevingswaarde kan zelfs na het stellen van instructie- en/of beoordelingsregels bindend door werken. Is eenmaal een omgevingswaarde gesteld, dan biedt de Omgevingswet een juridisch kader voor monitoring van de voortgang, een verplichting om een programma op te stellen indien blijkt dat de doelstelling niet gehaald wordt en eventuele aanpassing van het programma. Het is dus helemaal geen gek idee dat de Omgevingswet ook geschikt zou zijn als Klimaatwet. Nu de wetten naast elkaar zullen bestaan, is in ieder geval een goede afstemming nodig tussen beide om een dubbeling en opeenstapeling van verplichtingen te voorkomen.

De conclusie van Tolsma en De Graaf is dan ook dat de Klimaatwet weliswaar een slim vehikel is om te voldoen aan de Parijs- en EU-verplichtingen voor het opleveren van plannen, maar dat er geen juridische noodzaak voor een Klimaatwet naast de Omgevingswet is. Bovendien zijn de instrumenten van de Omgevingswet (wellicht iets) minder afhankelijk van politiek gesteggel en lobby van bedrijven, waardoor de Omgevingswet zelfs meer waarborgen biedt dan de Klimaatwet.

Na deze bijdragen volgde een interessante discussie met de zaal, waarbij onder meer de discrepantie tussen de Klimaatwet en de Omgevingswet werd besproken. Zo zou het gebrek aan tussendoelen in de doelstellingen uit de Klimaatwet via de Omgevingswet alsnog als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Op een vraag uit de zaal of door de inzet van klimaattafels en -akkoorden de democratische legitimatie van regelgeving nog wel gewaarborgd is, antwoordt Backes dat het klimaatvraagstuk nu eenmaal nieuwe eisen stelt aan die legitimatie en de democratie. De discussie vindt nu weliswaar plaats aan de klimaattafels, maar de uiteindelijke beslissing wordt door de Tweede Kamer genomen. Hiermee wordt op nationaal niveau de democratische legitimatie gewaarborgd. Dat zal op lokaal niveau ook gebeuren via het Omgevingsplan. Vervolgens wordt in de zaal geopperd of een 'breekijzer AMvB', die dwars door alle beleidsterreinen heen zou breken á la de Crisis- en herstelwet (Chw), een oplossing voor de klimaatproblematiek biedt. De Graaf meent dat een dergelijke AMvB dan een grondslag vereist in de Klimaatwet, maar hij acht een AMvB die, zoals de Chw, dwars door alle wetten heen breekt geen gewenste situatie. Backes voegt daaraan toe dat hij niet zou weten wat er in zo'n AMvB moet worden opgenomen en dat daar bovendien ook een hoop andere problemen mee worden gecreëerd. Volgens Backes gaat het erom dat de regering de wettelijke obstakels analyseert die klimaatbeleid in de weg staan en instrumenten creëert die ervoor zorgen dat de klimaatdoelen worden gehaald. Vanuit de zaal wordt gevraagd of dit niet via de instrumenten van

de Omgevingswet geregeld kan worden. Backes meent van niet, omdat bepaalde aspecten (zoals het aanpassen van de Gaswet) niet te integreren zijn in de Omgevingswet. Vanuit een politicologische benadering vindt Backes ook dat we dat niet zouden moeten willen. De signaalfunctie van de Klimaatwet is anders dan het vaststellen van een omgevingswaarde.

2.3 10 years of the UK Climate Change Act

Tijdens de themamiddag werd niet alleen vooruitgeblikt. De derde spreker, Sam Fankhauser, reflecteert op de toegevoegde waarde van een Klimaatwet die al tien jaar in werking is: de *UK Climate Change Act* (CCA).⁷

De CCA is succesvol gebleken: de *carbon intensity* (emissies t.o.v. bruto nationaal product) is aan het dalen. Succeselementen uit de CCA zijn het wettelijke lange termijndoel voor 2050, de bindende 5-jaars koolstofbudgetten, de mogelijkheid om continue aanpassingen te doen en zo te reageren op verschillende impacts, de Climate Change Committee biedt beveiliging tegen politiek korte termijn denken en tot slot een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid (kortom: namen en rugnummers). Op bepaalde gebieden heeft de CCA echter niet voldaan aan de verwachtingen, zoals de ongelijke inspanningen tussen de verschillende departementen. Ruim 10 jaar na invoering van de CCA is het dan ook tijd voor een evaluatie: de wet blijkt een effectief raamwerk en is nog steeds 'fit for purpose', maar behoeft wel enkele aanpassingen, bijvoorbeeld aan het Akkoord van Parijs en de implicaties van de Brexit.

In de discussie die volgt is de zaal vooral benieuwd naar het geheim achter de bindende 5-jaars koolstofbudgetten, waarover de Nederlandse Klimaatwet niet beschikt. Fankhauser legt uit dat de Committee on Climate Change de overheid hierover adviseert. Dat doet het aan de hand van een uitvoerig rapport dat wordt opgesteld na diepgaande analyses voor iedere sector waarin ook het koolstofbudget wordt uitgelegd. Uiteindelijk is het aan het parlement om op basis van een voorstel van de regering het koolstofbudget vast te stellen.

2.4 Een technische benadering van het klimaatakkoord

Na het juridische geweld komt Gert Jan Kramer als 'technicus' aan het woord.⁸ Hij legt uit welke technische ontwikkelingen het mogelijk maken om überhaupt onze emissies terug te dringen. Wat hem betreft is een eerste winstpunt van de klimaatdiscussie al behaald: een technicus die wordt uitgenodigd bij een juridische bijeenkomst.

Kramer gaat van start door de afspraken in het Klimaatakkoord in perspectief te zetten: zelfs als alle doelstellin-

7 Sam Fankhauser is verbonden aan het Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment van de London School of Economics.

8 Gert Jan Kramer is als hoogleraar duurzame energievoorziening verbonden aan het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling van de Universiteit Utrecht.

gen uit het Klimaatakkoord worden gehaald, is er nog steeds veel uitstoot door de internationale scheepvaart en luchtvaart (die niet betrokken zijn bij het akkoord). De grootste uitdaging ligt er voor industrie en landbouw, welke sectoren in Nederland relatief grootterreinen zijn ten opzichte van onze buurlanden (o.a. door de haven van Rotterdam en de intensieve landbouw).

Vervolgens gaat Kramer in op de mogelijke technische reducties per sector. Het proces voor het terugbrengen van uitstoot door de gebouwde omgeving is traag, maar wel eenvoudig te behalen door isolatie, elektrificatie en wijkverwarming. Daarbij moet wel goed nagedacht worden wat logische momenten zijn om dit aan te pakken, zoals bij een geïntegreerde aanpak bij het openbreken van de straat. Voor het terugbrengen van de uitstoot van de mobiliteitssector bestaan grofweg twee technische mogelijkheden, biobrandstoffen en elektrisch rijden. Daarnaast zijn er legio volume maatregelen (bijvoorbeeld rekeningrijden), maar deze zijn politiek niet haalbaar. De elektriciteitssector kan de uitstoot nog veel verder terugdringen door het opschroeven van zon- en windenergie, maar dit zal wel aanpassingen van de elektriciteitsmarkt vragen. Voor de industriële sector is het juridisch belangrijk wat we met Carbon Capture Storage (CCS) gaan doen. Dit vraagt uiteindelijk om een robuuste CO₂-prijs van meer dan € 50 per ton, maar dit lijkt volgens Kramer op korte termijn politiek niet haalbaar.

Kramer trekt uiteindelijk de 'provocerende conclusie' dat hij het technisch-economisch haalbaar acht om tot nul emissies te komen in 2050, maar dat er een gebrek bestaat aan institutionele capaciteit om dit te implementeren en op te leveren wat nodig is om daar te komen. De thans bestaande paradigma's over de rol van de overheid, de politieke prioriteiten en de assumpties op voorkeur van de kiezer komen niet met elkaar overeen, of helpen de discussie niet verder.

2.5 *Klimaatwet, Klimaatakkoord en de positie van Tata Steel*

Tot slot is Ingrid de Caluwé⁹ aan het woord die de zaal voorlicht over de verhouding tussen de Klimaatwet en het Klimaatakkoord.

De Caluwé geeft een mooi inzicht over hoe de Klimaatwet en het Klimaatakkoord elkaar in de praktijk beïnvloeden en dat zit hem vooral in de timing. Over de Klimaatwet wordt waarschijnlijk begin 2019 gedebatteerd, vlak nadat duidelijk wordt of de klimaattafels tot overeenstemming zijn gekomen. Mochten de klimaattafels geen sluitende afspraken kunnen maken over een Klimaatakkoord, dan kan de Klimaatwet nog geamendeerd worden.

Verder geeft De Caluwé een interessante inkijk in de wijze waarop de discussies aan de klimaattafel industrie, waaraan zij deelneemt, worden gevoerd. Zij licht de houding van de industrie nader toe en benoemt (enkele) van de spelende

dilemma's, waaronder de financiering, behoud van het level playing field en CCS. De Caluwé weet daarmee de discussie over CCS aan te wakkeren. Zij benadrukt dat in de discussie daarover veiligheid niet het issue is. Het issue is namelijk de kosten. Milieuorganisaties willen dat die investeringen ten goede komen aan duurzame techniek in plaats van aan CCS. Evenwel is CCS een relevante optie, die volgens het recent gepubliceerde IPCC rapport bovendien voor de korte termijn noodzakelijk is om de doelstellingen te behalen. Kramer kan dit laatste beamen. Volgens hem is CCS een significant deel van de oplossing. Anders moet de oplossing worden gezocht in vormen van gedragsverandering, zoals het minder eten van vlees, hetgeen schijnbaar ook niet bediscussieerbaar is. In feite is het een sociaal maatschappelijk probleem en geen technisch vraagstuk.

3. **Conclusie**

Er lijkt technisch veel mogelijk, maar vanuit juridisch en maatschappelijk oogpunt is het behalen van de Europese en nu ook nationale reductiedoelstellingen niet zomaar een feit. Tijdens deze middag lijkt iedereen het er in ieder geval over eens dat het nu zaak is om de handen van zowel de politiek als het bedrijfsleven ineen te slaan. Om te beginnen via het polderen over een goed Klimaatakkoord. De Klimaatwet kan tijdens de onderhandelingen daarover mogelijk functioneren als stok achter de deur. Als het Klimaatakkoord er eenmaal ligt, kan de Klimaatwet vervolgens worden gebruikt als aanvulling op hetzij als uitwerking van het Klimaatakkoord. Hoe een en ander precies gaat uitwerken, wordt volgend jaar hopelijk duidelijk.

⁹ Ingrid de Caluwé is werkzaam als manager public affairs bij Tata Steel.