



Nationaal kader voor mondiaal vraagstuk

Klimaatbeleid krijgt steeds nadrukkelijker invulling op nationaal niveau. Een klimaatwet wint daarom aan betekenis. Een dergelijke wet kan stabiliteit bieden, ook in juridisch opzicht. Dat creëert zekerheid voor planning en investeringen op lange termijn

Met de ondertekening van het Klimaatakkoord van Parijs hebben landen de verplichting om op nationaal niveau bij te dragen aan de aanpak van het mondiale klimaatvraagstuk. Dat kan op vele manieren vorm krijgen. Verschillende landen overwegen om via een klimaatwet

Albert Faber (faber@wrr.nl) is werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Jos Notenboom bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

een kader te geven aan de nationale verantwoordelijkheid. In september 2016 is door PvdA en GroenLinks een voorstel voor een klimaatwet ingediend.

Wat doet een klimaatwet?

In Nederland gaan met enige regelmaat stemmen op om een klimaatwet in te voeren, maar zonder nadere specificatie zegt die oproep niet veel. We kunnen daartoe verschillende functies van een klimaatwet onderscheiden.

Ten eerste heeft een klimaatwet een normatieve functie, waarmee de politiek aan samenleving en zichzelf een krachtig signaal afgeeft. Het wettelijk vastleggen van ambitieuze doelen biedt meer richting en zekerheid dan afspraken in een regeerakkoord. Een tweede functie kan zijn om een kader te bieden voor doorwerking naar doelgroepen, inclusief de overheid, bijvoorbeeld door het opleggen van sectorale plannen of verplichtingen. Een derde functie hangt samen met de stroomlijning van bestaande juridische kaders. Dat kan van groot belang zijn, zie bijvoorbeeld de spanning tussen het sluiten van kolencentrales en het beginsel van vrije mededinging. Een vierde functie is het vormgeven van de institutionele inrichting van het klimaatbeleid. De wettelijke instelling van instituties, verdeling van bevoegdheden, rapportage, monitoring, enzovoorts, biedt meer houvast dan een lichte, programmatische aanpak.

Deze functies vertalen zich in verschillende motieven voor een klimaatwet. Het is dus van belang om goed te bedenken wat een klimaatwet in juridische zin feitelijk moet doen.

Leren van andere landen

Verschiedende landen kennen inmiddels een klimaatwet, met vastgelegde doelen voor

CO₂-reductie op de lange termijn (2050), vaak met tussendoelen en soms aangevuld met doelstellingen voor duurzame energie of energiebesparing (zie tabel). Landen geven een eigen specifieke invulling aan de klimaatwet. De Finse klimaatwet verplicht de overheid bijvoorbeeld tot het ontwerpen en monitoren van beleidsplannen voor mitigatie en adaptatie. Het onafhankelijke Finse Klimaatpanel geeft wetenschappelijk advies over de beleidsplannen, maar het Ministerie van Werk en Economie is verantwoordelijk voor de uitvoering. De Deense klimaatwet kent geen expliciet doel, maar geeft een procesgericht institutioneel kader voor een transitie naar 'een koolstofarme samenleving' in 2050.

Groot-Brittannië was in 2008 het eerste land met een klimaatwet, de *Climate Change Act*. Dat is misschien wel het mooiste voorbeeld. De wet legt een doelstelling van ten minste 80% emissiereductie vast voor 2050.

De wet verankert het institutionele arrangement om deze doelstelling te halen en om uitvoering te geven aan klimaatadaptatiebeleid. De *Committee on Climate Change* (CCC) stelt op grond van kosteneffectiviteit over de gehele periode tot 2050 elke vijf jaar een zogenoemd 'carbon budget' voor, dat vervolgens binnen drie maanden door het parlement in wetgeving moet worden bekrachtigd. De CCC publiceert tevens voortgangsrapportages, beleidsadviezen en *consistency checks* voor grote projecten, zoals onlangs nog bij de voorgestelde uitbreiding van vliegveld Heathrow. Er is geen expliciet sanctiemechanisme anders dan de parlementaire controle. De CCC zelf heeft vanwege zijn samenstelling wetenschappelijke autoriteit.

Zekerheid

Een klimaatwet heeft als groot voordeel dat het zekerheid geeft voor planning en voor investeringen. Wetgeving is functioneel





doorbreken, doordat het een kader geeft voor uitvoering van klimaatbeleid op grond van politieke overeenstemming.

Functionele wet

Een functionele, gespecificeerde klimaatwet omvat in beginsel drie elementen. Ten eerste formuleert het een emissiereductiedoel voor de lange termijn, eventueel aangevuld met tussendoelen. Gegeven technologische onzekerheden is het niet verstandig om technologiekeuzes via aanvullende doelstellingen vast te leggen, bijvoorbeeld voor het aandeel duurzame energie. Dat kan leiden tot contraproductieve wisselwerkingen. Het beperkt bovendien de ruimte voor bijsturing in geval van – nu nog onvoorziene – maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Een doelstelling kan ook geformuleerd worden in termen van een emissiebudget, dat wil zeggen het totaal aan broeikasgassen dat tot 2050 nog kan worden uitgestoten. Dat geeft de mogelijkheid voor een ‘begroting’, waarbij maatregelen die snel tot resultaat leiden ook op lange termijn doorwerken. Ten tweede biedt een klimaatwet het institutionele kader dat nodig is om het doel te bereiken. Gegeven de lange doorlooptijd van het vraagstuk kan een klimaatwet geen specifiek uitvoeringstraject vastleggen. Daarvoor zijn de onzekerheden te groot. Er

‘Een klimaatwet geeft zekerheid voor zowel planning als investeringen’

valt daarom veel te zeggen voor een mechanisme voor het vaststellen van tussendoelen of ‘deelbudgetten’. Voor Nederland heeft de WRR de instelling van een klimaatautoriteit voorgesteld, die (net zoals de Britse CCC) hierover zwaarwegend advies zou moeten geven. Een mechanisme als het Energieakkoord past vervolgens heel goed in het opstellen en borgen van uitvoeringsplannen voor een bepaalde periode.

Ten derde beschrijft een klimaatwet de procedures en procesafspraken over monitoring, evaluatie, advies, en beleidsterugkoppeling. Dat zal in de praktijk vragen om een forse versterking van gerichte kennis op het gebied van energie en klimaat. Hier kan het PBL een regisserende rol in spelen.

Conclusies

Nederland heeft zich verplicht tot een ambitieus nationaal klimaatbeleid. Een klimaatwet kan hieraan borging bieden door het formuleren van ambitieuze doelstellingen en door het instellen van de instituties en procedures die nodig zijn om de doelstelling te kunnen halen. Daarmee creëert een dergelijke wet zekerheid voor planning en investeringen.

Albert Faber en Jos Notenboom

in de zin dat het een zekere verankering geeft; een wet verander je niet zo snel. Een klimaatwet creëert bovendien vaak een *point of no return* voor aanvullende regelgeving en programma’s. Klimaatwetgeving wordt vrijwel altijd met grote steun aangenomen, zonder significante verschillen in politieke kleur. Het helpt om impasses te

Tabel: klimaatwetgeving in Noordwest-Europese landen en regio’s

	Groot-Brittannië	Finland	Frankrijk	Denemarken	Nordrhein Westfalen (Duitsland)	Baden Württemberg (Duitsland)	Noorwegen
Jaar	2008	2015	2015	2014	2013	2013	2017
Reductiedoel 2050 (t.o.v. 1990)	80% (minimaal)	80% (minimaal)	75%	‘koolstofarme samenleving’	80% (minimaal)	90%	Te bepalen
Tussendoelen	-	-	-	-	25% (2020)	25% (2020)	-
CO ₂ -budget	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Onafhankelijke autoriteit/comm.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Mogelijk
Adaptiebeleid	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Andere doelstellingen	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Niet voorzien
ETS	ETS in aparte accounting	-	ETS in beleid uitgezonderd	ETS uitgezonderd	-	-	-