

**ONTWERP**  
**KLIMAATWET**  
**Memorie van Toelichting<sup>1</sup>**

**ACHTERGROND EN DOEL**

1. Dat de zichtbare verandering van het klimaat noodzaakt tot het structureel en binnen afzienbare tijd terugdringen van de uitstoot van broeikasgas is geen punt van discussie meer. Om de opwarming van de aarde tot maximaal 2 graden Celsius te beperken, wat algemeen wordt erkend als grens waarbinnen de meest ernstige gevolgen van klimaatverandering worden voorkomen, moet de wereldwijde uitstoot van broeikasgasen drastisch omlaag. Volgens het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) moet de uitstoot van broeikasgasen in industrielanden in 2050 zo'n 80 tot 95 procent lager uitkomen dan in 1990 om de 2 graden doelstelling te halen<sup>2</sup>.
2. De CO<sub>2</sub>-uitstoot stijgt sneller dan de meest pessimistische voorspellingen van het IPCC. Volgens de *World Energy Outlook 2007* van het Internationale Energie Agentschap (IEA) zal de mondiale CO<sub>2</sub>-uitstoot tussen 2005 en 2030 bij ongewijzigd beleid stijgen met 57 procent. Volgens scenario's van het IPCC stevenen we daarmee wereldwijd af op een gemiddelde temperatuurstijging van 3 tot 6 graden Celsius boven het pre-industriële niveau. Uit satellietfoto's kunnen we afleiden dat het zomerijs van de Noordpool bij de huidige opwarming (0,7 graden Celsius) binnen enkele decennia definitief wegsmelt. Bij verdere opwarming (1 tot 2 graden Celsius) wordt de voedselproductie op veel plaatsen in de wereld bedreigd en krijgen we te maken met verhoogde rivierafvoeren, zeespiegelstijging, wateroverlast en droogte.
3. Bij een temperatuurstijging van 4 tot 5 graden Celsius verwacht het IPCC dat twee derde van de wereldbevolking te maken krijgt met ernstige waterproblemen en zullen zeer waarschijnlijk onomkeerbare veranderingen plaatsvinden in het wereldklimaat. Dat zal gepaard gaan met humanitaire crises van ongekende omvang.
4. Uit diverse toekomstscenario's, waaronder die afkomstig van IPCC en voor Nederland die van Green4sure<sup>3</sup> is aangetoond dat er een ruime keuze aan (beleids)-

---

<sup>1</sup> Deze Memorie van Toelichting hoort bij de ontwerp-Klimaatwet en is in opdracht van en in overleg met Vereniging Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu opgesteld door mr Phon van den Biesen, advocaat te Amsterdam; tekst afgesloten op 21 mei 2008

<sup>2</sup> IPCC 2007: Vierde *Assessment report, Mitigation of Climate Change*, hoofdstuk 13, november 2007

<sup>3</sup> Het Green4sure Scenario laat zien dat een reductie van 50% in 2030 mogelijk is, zie [www.green4sure.nl](http://www.green4sure.nl)

maatregelen bestaat om broeikasgassen op een betaalbare wijze vergaand te verminderen. Ook is er steeds meer politieke bereidheid om maatregelen te treffen. Er ontbreekt echter nog een wettelijk vastgelegd kader dat niet alleen het treffen van allerlei noodzakelijke maatregelen mogelijk maakt, maar dat er ook toe leidt dat de benodigde maatregelen daadwerkelijk en tijdig geïnventariseerd en uitgevoerd zullen worden. Zowel op de korte als op de lange termijn; zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden.

5. De Klimaatwet verankert de taak die Nederland zich moet stellen om de broeikasgasuitstoot gestaag terug te dringen. Daartoe bevat de wet expliciete **reductietaakstellingen**. Met de Klimaatwet wordt het realiseren van deze taakstellingen een wettelijke plicht, waarvoor de hele regering, de Minister-president voorop, verantwoordelijk is. De Klimaatwet sluit vrijblijvend beleid en uitstel van beleid uit. De Klimaatwet biedt daarmee ook economisch perspectief omdat het een stabiel investeringsklimaat biedt voor het bedrijfsleven.
6. De Klimaatwet kijkt niet alleen naar Nederland, want de broeikasgassen die de geïndustrialiseerde landen de afgelopen 150 jaar hebben uitgestoten, zijn de oorzaak van de klimaatverandering die we op dit moment al waarnemen. Ontwikkelingslanden hebben daar veel minder aan bijgedragen, maar worden vaak wel het zwaarst getroffen door de gevolgen. Of het nu gaat om extreme droogte, overstromingen, de moesson die onberekenbaar is geworden of watertekorten: het treft veel ontwikkelingslanden vele malen harder dan ons hier in Nederland. Daarom wordt in de Klimaatwet de instelling van een **Klimaatfonds** geregeld door middel waarvan wordt verzekerd dat Nederland geld vrijmaakt om deze landen te ondersteunen bij hun door de nood gedwongen aanpassingen aan de klimaatverandering. Maar er is meer nodig. Om de mondiale uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan, is het noodzakelijk dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot ontwikkelingslanden minder snel groeit en voor sommige van die landen op termijn daalt. Ook voor dat doel, mitigatie, dient het Klimaatfonds. De wet bindt de omvang van het Klimaatfonds aan een minimum van jaarlijks 0,25% van het Bruto Nationaal Product en overigens dient het in het fonds te storten bedrag in verhouding te staan tot de historische bijdrage van Nederland aan de klimaatverandering en in overeenstemming te zijn met de draagkracht van Nederland.
7. Het beleid dat volgt uit de Klimaatwet leidt tot een gestage vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland. Als alle landen in de wereld een voortvarend klimaatbeleid voeren dan wordt, volgens de IPCC, vergaande klimaatverandering voorkomen ten koste van slechts één jaar economische groei. Anders gezegd: ons Nationaal inkomen verdubbelt niet in 30 jaar maar in 31 jaar. Maar dan worden wel de negatieve (economische) gevolgen van klimaatverandering voorkomen. Deze baten van klimaatbeleid worden onder meer door de IPCC en Sir Nicolas Stern hoger ingeschat dan de kosten van niets doen. Maar ook als niet alle

landen meedoen, zal het voorop lopen van Nederland en Europa leiden tot veel andere voordelen. Dus zelfs als de lange-termijnbaten van vermeden klimaatschade buiten beschouwing gelaten worden, blijken de opbrengsten van unilateraal klimaatbeleid op te wegen tegen de kosten ervan<sup>4</sup>. Het gaat dan om een grotere energievoorzieningszekerheid, betere luchtkwaliteit, minder sterfte en gezondheidszorgkosten en grote kansen voor het bedrijfsleven op de mondiaal sterk opkomende markt voor klimaatgoederen.

8. De klimaatdoelstellingen die door de Europese Commissie zijn voorgesteld op 23 januari 2008, zijn onvoldoende om de kabinetsdoelstelling van 30% (ten opzichte van 1990) te halen. De voorgestelde doelen van de Europese Commissie beogen 21% reductie voor de ETS-sectoren in Europa ten opzichte van 2005 en 22% voor de niet-ETS-sectoren in Nederland ten opzichte van 1990. Met de in de Klimaatwet gehanteerde systematiek wordt het kabinetsdoel wel gerealiseerd en de wet vormt aldus een noodzakelijk instrument in relatie tot de voorgestelde Europese klimaatdoelstellingen. Bovendien voorziet de Klimaatwet, anders dan het Europese beleid, in een verplichte jaarlijkse toets van het behalen van de reductietaakstellingen. Aldus wordt voorkomen dat noodzakelijk beleid naar de toekomst wordt verschoven. Deze Klimaatwet heeft het in zich andere landen te kunnen inspireren om tot een werkend en effectief instrumentarium te komen.

## De opgave

9. De reductiedoelstellingen van de Klimaatwet hebben betrekking op de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen. Een deel daarvan valt onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS): de zware industrie, de energiesector en vanaf 2012 ook de luchtvaart. De zogenaamde niet-ETS sectoren zijn verkeer, gebouwde omgeving, landbouw, kleine bedrijven en afvalverwerking. Voor de niet-ETS-sectoren, die bij elkaar zo'n 55% van de Nederlandse uitstoot uitmaken, is en blijft de Nederlandse regering volledig eindverantwoordelijk. De krachtens de Klimaatwet jaarlijks vast te stellen, afnemende *emissiebudgetten* hebben dan ook betrekking op de niet-ETS-sectoren.
10. Principieel onderscheidt de met de Klimaatwet beoogde regulering van broeikasgasuitstoot zich niet van bestaande reguleringen van allerlei andere menselijke activiteiten die mens en milieu nu en in de toekomst bedreigen. Achtereenvolgende kabinetten hebben in het verleden diverse typen van wet- en regelgeving ingevoerd ter bescherming en verbetering van het milieu die de uitstoot van emissies reguleren over termijnen die veel verder reiken dan een kabinetsperiode van vier jaar.

---

<sup>4</sup> Bollen, J.Cl., *Energy security, air pollution, and climate change: an integrated cost-benefit approach*, Bilthoven, 2008, MNP

Regels op het gebied van de water- en luchtkwaliteit vormen daarvan de meest recente voorbeelden.

11. Regulering van broeikasgassen komt neer op budgetteren en verdelen van het schaarse “recht” voor niet-ETS-sectoren om broeikasgassen uit te stoten. Verdelen van schaarste is op zichzelf een voor de overheid vertrouwde activiteit, ook op milieugebied. De Klimaatwet doet datzelfde, maar dan voor de schaarse ruimte die er voor Nederland is om broeikasgassen uit te stoten. Dat die ruimte jaarlijks af moet nemen staat vast; de mate van de jaarlijkse afname wordt middels de Klimaatwet wettelijk verankerd.

## **DE SYSTEMATIEK**

### **De Minister-president coördineert**

12. De opwarming van de aarde kan alleen met een veelvoud aan uiteenlopende maatregelen worden beperkt. Maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van een aantal verschillende Ministers zullen moeten worden getroffen en uitgevoerd en die alle facetten van de samenleving zullen raken. Dat vereist dat de wet voorziet in een sterke coördinatie.
13. De Klimaatwet legt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het Klimaatbeleid bij de Minister-president, en wel op een wijze die goed vergelijkbaar is met de eveneens wettelijk vastgelegde coördinerende rol van de Minister van Financiën bij het begrotingsbeleid.

### **De Klimaatbegroting**

14. De Klimaatwet biedt het wettelijk kader dat nodig is om tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te geraken. De Klimaatwet legt voor de lange termijn de reductietaakstellingen vast en bepaalt daarbij de mate waarin de broeikasemissies de komende decennia jaarlijks zullen moeten dalen. Tot welke opgave dit jaarlijks leidt wordt, jaarlijks, eveneens per afzonderlijke wet, middels een voor het komende jaar geldende *Klimaatbegroting* geregeld.
15. Zoals gezegd heeft de Klimaatwet betrekking op de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen. Het deel van deze totale uitstoot dat middels uitgifte van emissierechten binnen het Europese emissiehandelssysteem (ETS) wordt gerealiseerd, wordt uiteraard niet nog eens apart door de Klimaatwet geregeld, maar strekt wel in mindering op de voor Nederland in de wet neergelegde reductietaakstellingen. Dat

betekent dat de opgave voor de Nederlandse niet-ETS-sectoren kleiner wordt naarmate de Europese reductiedoelstellingen worden opgehoogd en andersom.

16. Als de klimaat- en energievoorstellen van de Europese Commissie worden aangenomen komt alle uitstoot van broeikasgassen in de gehele Europese ETS-sector met ingang van 1 januari 2013 onder één Europees emissieplafond te vallen. Voor de ETS-sector zijn er dan geen nationale plafonds meer. Dat betekent dat de individuele lidstaten geen zeggenschap meer hebben over de vraag op welke fysieke locatie de broeikasgasuitstoot van de ETS-sector plaatsvindt. Vanaf dat moment komt dan ook geen betekenis meer toe aan een te formuleren “nationale” doelstelling voor deze uitstoot, omdat die uitstoot niet noodzakelijkerwijs meer op het “eigen” nationale grondgebied hoeft plaats te vinden. Dat gegeven compliceert de berekening van de jaarlijks afnemende emissiebudgetten voor de Nederlandse niet-ETS-sector. Als de Nederlandse totaal-reductiedoelstelling (ETS samen met niet-ETS) voor 2020 een afname van de uitstoot met 30% inhoudt ten opzichte van 1990, moet dan ook met een *berekende* omvang van de “Nederlandse” ETS-uitstoot worden gewerkt. Voor die berekening hanteert de Klimaatwet de voor de Nederlandse ETS-sector voor 2005 concreet vastgestelde en geverifieerde uitstoot (80,2 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten) als basis. Het door de Europese Unie voor de gehele Europese ETS-sector gehanteerde reductiepercentage wordt dan toegepast op deze voor 2005 geverifieerde omvang van de uitstoot van de Nederlandse ETS-sector, welke berekening dan leidt tot een getal dat als uitstoot van de Nederlandse ETS-sector fungeert. Met behulp daarvan kan vervolgens van jaar tot jaar de reductietaakstelling voor de Nederlandse niet-ETS sectoren worden berekend en in een *emissiebudget* worden vastgesteld.
17. Volgens de Klimaatwet is het voor een klein deel van de reductietaakstelling voor de niet-ETS-sector toegestaan om buitenlandse *credits* (CDM/JI) mee te laten tellen. Dit gedeelte mag echter niet groter zijn dan 15% van de voor een bepaald jaar vastgestelde reductietaakstelling.
18. De Klimaatwet bepaalt de –afnemende- omvang van de broeikasgasuitstoot in Nederland voor de komende vier decennia. De verdeling van de verantwoordelijkheid voor het jaarlijks afnemende emissiebudget voor het niet-ETS-deel van de Nederlandse uitstoot over de diverse sectoren vindt elk jaar – eveneens bij wet – plaats. Het desbetreffende wetsontwerp wordt steeds tegelijk met de Rijksbegroting, bij het Parlement ingediend. Naar analogie van de Miljoenennota dient de Minister-president, eveneens op de derde dinsdag van september de *Klimaatnota* in, waarin onder meer beschouwingen met betrekking tot het beleid, een terugblik op de gerealiseerde reducties en een vooruitblik op het komende jaar, gevolgd door een algemene bespreking van het ontwerp van de gelijktijdig ingediende Klimaatbegrotingwet, welke wet de opgave voor het komende jaar vastlegt. Dit ontwerp van wet

wordt tegelijk met de begroting van Algemene Zaken door het Parlement behandeld.

19. Het verschil met de Rijksbegroting bestaat daarin dat deze de verdeling van financiële middelen regelt voor het komende jaar; de Klimaatbegroting regelt de verdeling over de onderscheiden sectoren van de *omvang van de* uitstoot van broeikasgassen voor het komende jaar. De aldus vastgestelde omvang leidt tot een reductie-taakstelling per departement. De invulling van die taakstelling gebeurt vervolgens op departementaal niveau en vindt zijn vertaling in de departementale onderdelen van de Rijksbegroting.
20. De internationale zeescheepvaart valt nu nog buiten de reductieverplichtingen van het Kyoto Protocol, maar draagt steeds meer bij aan de uitstoot van broeikasgassen. De broeikasgassen van de internationale zeescheepvaart vallen vooralsnog ook buiten die van de ETS en de niet-ETS afbakening. De broeikasgassen van de scheepvaart vallen daarom ook niet onder de klimaatbegroting zoals bedoeld in de klimaatwet. De regering streeft ernaar dat in EU verband de scheepvaartemissies zo spoedig mogelijk aan bindende reductiedoelstellingen worden gehouden en worden gereguleerd, bijvoorbeeld door opname in het Europese Emissiehandelsstelsel (EU ETS). Voor het geval dat er in 2014 nog geen EU maatregelen van kracht zijn die de broeikasemissies van de internationale scheepvaart beperken bereiden de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat, eventueel in samenwerking met buurlanden, eigen maatregelen voor die uiterlijk per 1 januari 2016 van kracht worden. Vanaf dat moment worden de broeikasgassen van de zeescheepvaart gereguleerd door de systematiek van de Klimaatwet.

## **Het Klimaatplan**

21. Ter voorbereiding, ondersteuning en vastlegging van het Klimaatbeleid creëert de Klimaatwet het Klimaatplan. Dit plan vormt ook het beleidsmatige en feitelijke kader waaruit de Minister-president zal putten bij het jaarlijks toedelen van een emissiebudget aan de te onderscheiden sectoren en daarmee aan de verantwoordelijke Ministers.
22. Het Klimaatplan geldt telkens voor vijf jaar en geeft ook de richting voor de daaropvolgende vijf jaar. Het plan gaat uit van de in de Klimaatwet vastgelegde taakstelling, welke taakstelling lineair tot een reductie van 90% per 1 juli 2050 leidt.
23. Het Klimaatplan wordt vastgesteld door de Ministers die het aangaat, waarbij de Minister-president de coördinerende rol heeft en de Minister van VROM verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de besluitvorming op ministerieel niveau. Aan het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) komt hierbij een cruciale ondersteu-

nende rol toe: zowel op het punt van de gegevensvergaring als op het punt van het (doen) doorrekenen van mogelijke maatregelen en op het punt van het monitoren van de uitvoering van het Klimaatplan.

24. Het ontwerp-Klimaatplan is open voor inspraak: een ieder krijgt de gelegenheid binnen de daarvoor gebruikelijke termijn een Zienswijze in te dienen.
25. Het Parlement wordt gehoord voordat de Ministers tot vaststelling van het Klimaatplan besluiten.

### **Basismaatregelen**

26. Het Klimaatplan beschrijft, per sector, basismaatregelen die noodzakelijk zijn om de wettelijk vastgelegde reductietaakstelling te realiseren, en wel op een zodanig ruime wijze dat steeds ook ruimte overblijft voor nieuwe ontwikkelingen. Nederland gaat dus niet op slot. Deze basismaatregelen dienen door de verantwoordelijke Minister te worden getroffen, tenzij de Minister besluit tot maatregelen die effectiever, economischer en bovendien beter voor het milieu zijn en deze minstens dezelfde reductietaakstelling realiseren. Uiteraard dient een dergelijke keuze – indien daar wetgeving voor nodig is – ook de instemming van het Parlement te (kunnen) verwerven.

### **Aanvullende maatregelen**

27. Het Klimaatplan bevat daarnaast ook, per sector, een inventarisatie van mogelijke aanvullende maatregelen. Deze maatregelen hoeven alleen te worden ingezet wanneer en zodra duidelijk wordt dat de betrokken Minister de voor een gegeven jaar vastgestelde reductietaakstelling niet gaat realiseren. De in het Klimaatplan beschreven aanvullende maatregelen moeten zodanig effectief zijn dat deze – indien de noodzaak tot toepassing zich voordoet – geëigend zijn om tegenvallende toepassing van de basismaatregelen te compenseren.

### **Kader voor lagere overheden**

28. De Klimaatwet bepaalt dat het Klimaatplan voor een groot aantal besluiten van de centrale overheid, maar ook van de lagere overheden (provincies en gemeenten) richtinggevend en begrenzend zal zijn. Zo zal bijvoorbeeld een gemeenteraad die een bestemmingsplan vaststelt, gehouden zijn om te onderzoeken en te garanderen dat de mogelijke broeikasgaseffecten van dat nieuwe bestemmingsplan de wettelijk

vastgelegde reductietaakstellingen niet in gevaar brengen en dus niet in strijd komen met in het Klimaatplan neergelegde structurele en aanvullende maatregelen.

### **Flexibiliteit en Handhaving**

29. Het handhaven van de te realiseren reductietaakstellingen gebeurt in de eerste plaats via de jaarlijkse budgettering. Verder geldt, dat elke maatregel die in het kader van de nagestreefde reducties wordt getroffen uiteindelijk zijn beslag zal krijgen in een wettelijk voorschrift, een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling, een vergunning e.d.. Elk van deze instrumenten kent zijn eigen handhavingmechanisme. Dit betekent dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid is van het desbetreffende bevoegde gezag om naleving van de desbetreffende maatregelen te bevorderen en zo nodig handhavend op te treden. Waar nodig zal door middel van aanvullende wettelijke bepalingen het bestaande sanctiesysteem moeten worden aangescherpt teneinde de effectiviteit daarvan te garanderen.
30. Het Klimaatplan bevat de voorlopige reductiedoelstellingen voor de te onderscheiden sectoren en daarmee ook de voorlopige toedeling van de emissiebudgetten aan de respectieve Ministers. Bij de uiteindelijke, jaarlijkse, toedeling is flexibiliteit ten opzichte van het Klimaatplan mogelijk.
31. Wanneer een voor een voor een bepaald jaar geldend emissiebudget in dat jaar wordt overschreden, dan verplicht de wet de Minister-president om bij het vaststellen van de budgetten voor de daaropvolgende jaren een zodanige extra reductie te budgetteren, dat wordt bewerkstelligd dat binnen die twee opvolgende jaren alsnog het in de Klimaatwet neergelegde emissiebudget wordt gerespecteerd.
32. Daarnaast dient het Klimaatplan met het oog op het voorkómen van overschrijdingen te voorzien in een zeer ruim assortiment van aanvullende maatregelen, welke maatregelen steeds toereikend zullen moeten zijn om ook zelfs aanzienlijke overschrijdingen van het wettelijke toegestane budget te compenseren.
33. Zoals gezegd, maakt de Klimaatwet de Minister-president, in overleg met de betrokken Ministers, verantwoordelijk voor de precieze, jaarlijkse, toedeling van een emissiebudget c.q. een reductietaakstelling voor de betreffende niet-ETS-sectoren en de verantwoordelijke departementen. Aldus ontstaat de mogelijkheid tot bijsturen. Dit bijsturen kan uit de aard der zaak niet tot grote verschuivingen leiden ten opzichte van de voorlopige toedeling uit het Klimaatplan. Wel maakt dit instrument het mogelijk de taakstelling van een sector dat de wind mee heeft enigszins te verzwaren ten gunste van een verlichting van de taakstelling van een ander sector.



34. De taakstelling voor heel Nederland (voor 2020, 2030, 2040 en 2050) is met de Klimaatwet gegeven en is niet voor “bijsturing” vatbaar, met uitzondering van de gevallen dat nieuwe wetenschappelijk inzichten (van bijvoorbeeld de IPCC) vragen om aanscherping van de taakstelling.

### **Implementatietraject**

35. De urgentie van deze wetgeving heeft geen nader betoog. Ten einde een spoedige en effectieve inwerkingtreding te bevorderen zal de regering al tijdens de behandeling van deze wet de noodzakelijke stappen zetten teneinde te bewerkstelligen dat het eerste Klimaatplan zodanig tijdig is voorbereid dat dit plan vrijwel tegelijkertijd met het in werking treden van deze wet in procedure kan worden gebracht.