

ONTWERP
KLIMAATWET
Memorie van Toelichting¹

ACHTERGROND EN DOEL

1. Dat de zichtbare verandering van het klimaat noodzaakt tot het structureel en binnen afzienbare tijd terugdringen van de uitstoot van broeikassen 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 broeikasgassen drastisch omlaag. Volgens het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) moet de uitstoot van broeikasgassen in industrielanden in 2050 zo'n 80 tot 95 procent lager uitkomen dan in 1990 om de 2 graden doelstelling te halen².
2. De CO₂-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 CO₂-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

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 ervan⁴. 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

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* 17(a)3(a)3t(j)37(a)3(a)] TJ ET Q q BT /F1 12 Tf

betekent dat de opgave voor de p70de

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 reductietaakstelling 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

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 –

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.