

Klimaatbeleid is ‘werk in internationale uitvoering’

Coby van der Linde over de verhouding tussen de internationale klimaatonderhandelingen, EU en nationaal beleid.

Energiepodium.nl
12 oktober 2018

Op 10 oktober 2018 was de uitspraak in het hoger beroep in de Urgenda zaak. Nu ben ik geen jurist en ik dacht redelijk wat te begrijpen van de energie- en klimaatdiscussie. Na gisteren ben ik gedwongen om de wijze waarop er juridisch naar dit beleid gekeken wordt tot me te nemen. Waar de pers al meteen met conclusies kwam, worstel ik nog met de verschillende benaderingen in het juridisch, politieke, economische en technische domein.

De uitspraak in de rechtszaak in 2015 was onder meer gebaseerd op een rapport uit 2007 en 2013 van de IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), het door Nederland erkende klimaatbureau van de Verenigde Naties, waarin stond dat welvarendere landen de uitstoot van broeikasgassen met 25 tot 40 procent moesten verminderen in 2020. Het rapport van 2007 verscheen terwijl er druk werd onderhandeld over de opvolging van het Kyoto-verdrag, waarin nog niet was voorzien in een bijdrage aan het klimaatbeleid van landen als China, waarvan de uitstoot van broeikasgassen in korte tijd enorm toenam. De VS maakte zich hier vooral druk om. Inmiddels maken we ons zorgen over de stijgende bijdrage van landen als India en wellicht later ook over Afrikaanse landen, die mogelijk niet de meest koolstofefficiënte economische ontwikkeling zullen doormaken.

Om uitvoering te geven aan de Kyoto afspraken werd het Europees Emissiesysteem ingericht. Ondertussen wordt bijna de helft van de Nederlandse emissies gereguleerd onder het Europese ETS. De verantwoordelijkheid de emissies via het ETS terug te brengen is verschoven naar Brussel, een erfenis van de Europese invulling van de Kyoto-verplichtingen. De rest, de zgn. non-ETS sectoren, behoren wel tot het nationale beleid. De rechter lijkt zowel in 2015 als in 2018 het minder goed functioneren van het ETS door de economische crisis en wat ontwerpfouten op het bord van de Nederlandse staat te schuiven.

De governance op het gebied van klimaat bestaat uit meerdere lagen, waarbij de Nederlandse staat bovendien niet de enige relevante actor is. De EU tuigde overigens wel het 2020-beleid op en zorgde voor een doorvertaling, ook op het gebied van emissies, naar de lidstaten voor de niet-ETS sectoren. In het kader van de *Conference of the Parties*, de zogenaamde COP bijeenkomsten, waren bovendien ook nieuwe afspraken in de maak. Deze processen lopen nog steeds, met als doel in internationaal verband de ambities te verhogen en te concretiseren. Het is inherent aan de bestuurlijke complexiteit van de internationale klimaatonderhandelingen dat nog niet alles is ingevuld in de mate die klimaatwetenschappers noodzakelijk achten. Niettemin heeft de EU steeds het beleid opgepakt en omgezet naar een beleid per lidstaat. Ook Nederland is hieraan gebonden.

De Nederlandse staat is niet bij machte de burgers op deze manier te beschermen voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering

Inmiddels is men druk doende om de afspraken van Parijs in 2015 te vertalen naar beleid voor 2030. De lidstaten moeten in navolging van de *nationally determined contribution* (NDC) van de EU waarin 40% emissie reductie is afgesproken, een eigen NDC maken zodat de EU kan voldoen aan de afspraken van Parijs. Ongetwijfeld zullen de afspraken na de evaluatie van het Parijse proces verder aangescherpt worden omdat de huidige generatie NDCs de uitstoot te weinig beperkt om met enige zekerheid 'flink beneden' de 2°C te blijven. Dat bleek nog maar weer eens uit het meest recente rapport van de IPCC dat werd gepresenteerd in Zuid-Korea. Het klimaatbeleid is 'werk in internationale uitvoering' en de taakstelling wordt sinds Parijs in tegenstelling tot de Kyoto-afspraken van onderop ingevuld. Deze laatste strategie zorgt er voor dat landen eigen afwegingen kunnen maken in routes en soorten maatregelen, maar ook dat landen als China en India ook bijdragen. De keerzijde is dat de optelsom van alle inspanning vooralsnog onvoldoende is.

In Nederland lijken we nu een nieuwe bladzijde om te moeten slaan door klimaatbeleid te verbinden aan de zorgplicht van de Nederlandse staat voor de burgers. Het woord zorgplicht werd in de eerste uitspraak ook al gebezigd in verband met klimaatverandering. Ook toen heb ik hard moeten nadenken hoe dat werkt, vooral omdat het gekoppeld werd aan een percentage van 25 procent vermindering van de uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990. Het klimaatprobleem is immers een internationaal probleem dat niet door 1 staat op te lossen valt. Sterker nog, de Nederlandse staat is niet bij machte de burgers op deze manier te beschermen voor de negatieve gevolgen van klimaatverandering zelfs al zou de nationale uitstoot morgen naar nul worden gebracht.

Overigens is de bijdrage van de EU aan klimaatverandering ook te klein om het klimaatprobleem op te lossen, vandaar de noodzaak tot internationale afspraken. De 25 procent die nu zo'n prominente rol speelt in de uitspraak is dus geen garantie dat de Nederlandse staat aan haar zorgplicht voldoet, maar ook niet dat ze het niet doet. Moeten we het dan opvatten als een inspanningsverplichting? De Nederlandse staat is bovendien relatief klein en onmachtig om andere landen te dwingen te stoppen met het uitstoten van broeikasgassen. We hopen dat het gewicht van de EU zwaar genoeg is om wel druk te kunnen uitoefenen op andere landen om zich te houden aan de huidige en nieuwe afspraken in de toekomst.

Voor een niet-jurist is het lastig te beoordelen hoe de recente uitspraak te rijmen valt met de werkelijkheid van internationale onderhandelingen, een gedeelde verantwoordelijkheid op EU-niveau en de opdracht aan de Nederlandse samenleving aan de klimaattafels om zo (kosten)efficiënt mogelijk invulling te geven aan het voornemen in het regeerakkoord om een 49% emissie reductie te bereiken in 2030. Misschien dat ik langer nodig heb om de verschillende werkelijkheden van het klimaatvraagstuk bij elkaar te brengen. Ik worstel en kom nog niet boven.