

# De Klimaatwet in mondiaal en Europees perspectief

Over valkuilen en hoe die te dichten

Nico Schrijver<sup>1</sup>

Op 28 mei 2019 ging in de Eerste Kamer de kogel door de kerk: met een overgrote meerderheid nam de Senaat Nederlands eerste klimaatwet aan. Deze Jaarrede bespreekt de contouren daarvan en plaatst de rol van deze nationale wet in mondiaal en Europees perspectief. Op het spel staat de wereldwijde opwarming in het jaar 2100 te beperken tot ruim beneden 2° Celsius, zoals afgesproken in de klimaatovereenkomst van Parijs. Valkuilen te over. Hoe die te dichten? De wisselwerking tussen internationaal, Europees en nationaal recht en de inbedding van het ontluikende klimaatrecht in vele andere rechtsgebieden kunnen daarbij behulpzaam zijn.

## Nederland geen gangmaker

Nederland is bepaald geen voorloper met het aannemen van een klimaatwet. 139 van de 197 staten zijn ons voorgedaan. Bij het bestrijden van de wereldwijde opwarming van de aarde is een belangrijke rol weggelegd voor het recht. In onze meerlagige rechtsorde zullen alle zeilen bijgezet moeten worden: nationaal, Europees en mondiaal. Dit leidt tot een boeiende wisselwerking tussen het internationale, het Europees en het nationale recht. Opvallend is de voortrekkersrol van het internationale recht om op dit cruciale terrein nieuw recht te ontwikkelen en dit in verdragen vast te leggen. De inhoud daarvan is dikwijls nog wat onbepaald en mede om die reden is er een belangrijke rol weggelegd voor de geleidelijke uitwerking daarvan via de verdragsorganen van de diverse klimaatverdragen, met name de Conference of the Parties (COP) die steevast elk jaar in december bijeenkomt en het verdragssecretariaat in Bonn. Bij deze uitwerking staat centraal het rechtsbegrip 'duurzame ontwikkeling', zoals dat door de Commissie Brundtland in haar rapport *Our Common Future* werd geïntroduceerd: '(...) to ensure that it

## In deze opvallend bondige definitie van duurzame ontwikkeling komt tot uitdrukking dat er grenzen zijn aan de groei

meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.<sup>2</sup> In deze opvallend bondige definitie van duurzame ontwikkeling komt tot uitdrukking dat er grenzen zijn aan de groei vanwege schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en dat de huidige generatie mensen zich in haar levensbehoeften moet kunnen voorzien en zich moet kunnen ontplooiën, zonder echter te potverteren ten koste van toekomstige generaties. Naast de doelstellingen, rechtsbeginselen en mondiale waarden die in de verdragen zijn vastgelegd, is in de loop van de tijd een keur aan

### Auteurs

1. Prof. mr. N.J. Schrijver is lid van de Afdeling Advisering van de Raad van State en deeltijd hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden. Hij is

tevens medewerker van het NJB. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Dit artikel is een uitwerking van de Jaarrede die de auteur als voorzitter van de Nederlandse Juristen Vereniging hield tijdens haar Jaar-

congres te Arnhem op 14 juni 2019.

### Noten

2. World Commission on Environment and Development, Oxford: Oxford University

Press 1987, p. 42. Zie ook N.J. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law. Inception, Meaning and Legal Status*, Leiden: Martinus Nijhoff/ Brill 2008.

concrete maatregelen ontwikkeld om verdere klimaatverandering tegen te gaan (mitigatie) dan wel aanpassing daaraan voor te bereiden (adaptatie). Deze komen tot uitdrukking in een diversiteit van rechtsbronnen van het zich ontwikkelende klimaatrecht. Deze rechtsbronnen bestaan uit: drie mondiale klimaatverdragen (1992, 1997, 2015); algemene rechtsbeginselen; veel 'soft law' in de vorm van resoluties, verklaringen en gedragscodes; een snel groeiende statenpraktijk, met onder meer bijna 1500 klimaat- of klimaat gerelateerde wetten; en enige jurisprudentie, nationaal en internationaal.

### Mondiale verdragen als aanjagers van nieuw recht

Als een politiek vervolg op de Commissie Brundtland had de grote VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992 plaats. In het verlichte politieke klimaat van vlak na het einde van de Koude Oorlog was het een succesvolle conferentie, onder meer door het aannemen van een belangrijke Verklaring van beginselen (de Rio Declaratie) en het voor ondertekening openstellen van het VN-Raamwerkverdrag inzake Klimaatverandering.<sup>3</sup> Daarin verklaarden de verdragsluitende partijen zich 'vastbesloten het klimaatsysteem te beschermen ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties' (preambule). Artikel 2 van het verdrag omschrijft helder wat het uiteindelijke doel is: 'het bewerkstelligen (...) van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen (...) binnen een tijdsbestek dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat de voedselproductie niet in gevaar komt en economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan.' We zien in dit verdragsartikel opnieuw in een notendop het begrip duurzame ontwikkeling omschreven. Ook komen de twee hoofdmethoden om klimaatverandering te beteugelen duidelijk naar voren, namelijk verreikende vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) en aanpassing aan nieuwe situaties (adaptatie, bijvoorbeeld via dijkverhoging).

Voorts formuleert het verdrag belangrijke nieuwe rechtsbeginselen, waaronder gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden (een Noord-Zuidbeginsel), intergenerationele billijkheid om de rechten van toekomstige generaties te verankeren en de inzet voor het behoud van het klimaatsysteem als 'een gemeenschappelijke zorg van de mensheid' (het samenwerkingsbeginsel).<sup>4</sup> Zoals de benaming raamverdrag al aangeeft, leent dit verdrag zich niet voor afdwinging en behoeft het nadere uitwerking. Deze kwam verrassend snel met het aanvullende Kyoto Protocol in 1997.<sup>5</sup> Dit tweede klimaatverdrag specificeert de algemene toezeggingen uit het verdrag van 1992 in verplichtingen van met name industriestaten: hun uitstoot van broeikasgassen moet in de periode 2008-2012 gemiddeld ten minste 5% lager zijn ten opzichte van het referentiejaar 1990. Het Kyoto Protocol bevat ook duidelijk een uitwerking van het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden: de industrielanden moeten hun uitstoot van zes gespecificeerde broeikas-

gassen (waaronder kooldioxide) verminderen, de landen in de overgang naar een markteconomie (lees: Centraal- en Oost-Europese landen) moeten dat proberen te doen en alle landen (inclusief ontwikkelingslanden) hebben rapportageverplichtingen over wat zij aan klimaatbeleid doen. Vernieuwend in het Kyoto Protocol is ook de introductie van diverse wijzen van tenuitvoerlegging van klimaatverplichtingen, waaronder 'joint implementation' (bijvoorbeeld bosaanplant in Oost-Europese landen), bubbling (in EU-verband telt het gemeenschappelijk eindresultaat), handel in emissierechten en het clean development mechanism (projectfinanciering in ontwikkelingslanden).

Anders dan het raamverdrag behelst het Kyoto Protocol concrete verplichtingen ('hard law'). Geconstateerd moet worden dat deze echter grotendeels niet gehaald zijn. Een ernstige tegenvaller was al snel dat de nieuwe Amerikaanse regering Bush jr. zich, anders dan het duo Clinton/Core, niet bij het Kyoto Protocol wilde aansluiten. Diverse andere staten kwamen ofwel pas laat over de brug (waaronder Japan, Rusland en Australië) ofwel waren als ontwikkelingslanden van verplichtingen tot uitstootre-

## Door de trage ratificaties kon het Kyoto Protocol pas in 2005 in werking treden en was het al snel door nieuwe feitelijke ontwikkelingen achterhaald

ductie nog uitgezonderd (waaronder China, India, Brazilië en Mexico). Door de trage ratificaties kon het Kyoto Protocol pas in 2005 in werking treden en was het al snel door nieuwe feitelijke ontwikkelingen (onder meer de enorme economische opmars van Aziatische landen zoals China, India en Vietnam) achterhaald. Er is lang onderhandeld over een post-Kyoto regime, maar lange tijd kwam men niet veel verder dan het magere compromis om de werkingsperiode van het Protocol te verlengen van 2012 naar 2020.<sup>6</sup>

### Klimaatakkoord van Parijs

Op 12 december 2015 lukte het de deelnemende 195 staten en de Europese Unie (EU) ten langen leste een nieuw klimaatverdrag te aanvaarden: de Overeenkomst van Parijs.<sup>7</sup> Niet eerder is er een zo breed gedragen akkoord met behoorlijk duidelijke doelstellingen en concrete maatregelen op het terrein van het milieu en duurzaamheid tot stand gekomen. De opwarming van de aarde wordt dan ook inmiddels wereldwijd gezien als een van de meest bedreigende milieuproblemen vanwege de verstrekkende en deels onherroepelijke gevolgen, waaronder de stijging van de zeespiegel, de afname van de biodiversiteit, grotere water- en voedseltekorten, toenemende kans op gewelddadige conflicten en vluchtelingenstro-

men.<sup>8</sup> De Parijse overeenkomst is erop gericht de opwarming van de aarde effectief te beperken tot minder dan 2° C in 2100 en daartoe vooral het gebruik van fossiele brandstoffen – als de belangrijkste boosdoeners voor de opwarming – drastisch af te bouwen. Bij ongewijzigd beleid dreigt de temperatuurstijging in 2100 op 3,2° C uit te komen.<sup>9</sup> De uitspraken van de Haagse gerechten over de urgentie van een ambitieuzer Nederlands klimaatbeleid in de *Urgenda*-zaak zijn daar dan ook een sprekende uitdrukking van.<sup>10</sup>

Dat de Parijse klimaatconferentie, die van 30 november tot 12 december 2015 plaatsvond, resultaat opleverde is niet alleen toe te schrijven aan de nu breed gedeelde urgentie van het vraagstuk maar ook aan de grondige voorbereiding van de bijeenkomst. Zo hadden bij aanvang van de conferentie bijna alle deelnemende staten nationale actieplannen ingediend voor de terugdringing van broeikasgassen, waren eerder al klimaatakkoorden tussen bijvoorbeeld de EU-lidstaten onderling en tussen de VS en China (als de twee belangrijkste vervuilers) tot stand gekomen, en waren de conceptteksten van het akkoord al in meerdere multilaterale onderhandelingsronden onderwerp van discussies geweest. De staten maakten van de Parijse conferentie zelf een echte ‘top’ door de deelname van vele presidenten en regeringsleiders. Ook was de gunfactor aan Frankrijk hoog zo kort na de afgrijselijke terroristische aanslagen in Parijs en Nice in november 2015. Bovendien werd de conferentie strak en betrokken geleid door de Franse minister van Buitenlandse Zaken Laurent Fabius. Tot slot was de uitzonderlijk grote belangstelling voor – en navenante druk op – de top een factor, onder andere van Paus Franciscus (zie zijn klimaat-encycliek), tal van internationale *civil society* en milieuorganisaties, het bedrijfsleven en niet in de laatste plaats de traditionele en nieuwe media.

De klimaatovereenkomst van Parijs beslaat 32 bladzijden en bestaat uit twee delen: de overeenkomst bestaande uit 29 artikelen en het slotbesluit van de conferentie. Bij het besluit werd niet alleen het verdrag aange-

nomen maar werden ook tal van uitwerkingen en verklaringen van de verdragstekst gegeven.

De hoofddoelstelling van het Klimaatakkoord is om, in het kader van duurzame ontwikkeling en het streven armoede op te heffen, de opwarming van de aarde – ten opzichte het pre-industriële tijd – tot maximaal 2° C te beperken en te streven naar een verdere beperking – essentieel voor eilanden – van 1,5° C. Daartoe moet de uitstoot van broeikasgassen zo spoedig mogelijk worden afgebouwd, waarbij ontwikkelingslanden meer tijd krijgen. Wanneer de doelstelling bereikt moet zijn, is minder specifiek aangegeven. Het Klimaatakkoord stelt dat ‘in de tweede helft van deze eeuw er een evenwicht moet zijn tussen de uitstoot van broeikasgassen en het vermogen van de natuur om deze te absorberen.’

Het akkoord bevat een groot aantal bepalingen over de uitvoering van de verplichtingen. De eerder genoemde nationale actieplannen voor reductie van de uitstoot van broeikasgassen vormden weliswaar een stevige bodem, maar zij zouden de opwarming van de aarde tot slechts een kleine 3° C beperken en moesten dus nog flink worden aangescherpt. De ambities van de *nationally determined contributions* zullen om de vijf jaar in het licht van de doelstellingen worden beoordeeld, te beginnen in 2023. Daartoe hebben staten ingestemd met een systeem dat de plannen en effecten bewaakt, meet en verifieert. Jaarlijks zal er vanaf 2010 ten minste \$ 100 miljoen aan leningen en subsidies nodig zijn om de projecten te financieren die staten in staat stellen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en in te spelen om de gevolgen van klimaatverandering, zoals de stijging van de zeespiegel.

Opvallend is dat de Klimaatovereenkomst reeds elf maanden na sluiting, op 4 november 2016, in werking trad na ratificatie door 55 staten, samen verantwoordelijk voor meer dan 55% van de uitstoot van broeikasgassen. Vanaf het jaar 2020 zal de overeenkomst operationeel zijn. Heel belangrijk zijn de nationaal vastgelegde bijdragen van individuele verdragsstaten waarin zij aangeven welke

## Dat de Parijse klimaatconferentie resultaat opleverde is niet alleen toe te schrijven aan de nu breed gedeelde urgentie van het vraagstuk maar ook aan de grondige voorbereiding van de bijeenkomst

3. ‘Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering’, New York, 9 mei 1992, *Trb.* 1992/189.

4. Zie over de hoofdbeginselen van internationaal klimaatrecht N.J. Schrijver, *Internationaal Publiekrecht als wereldrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, derde druk, p. 146-151.

5. ‘Protocol van Kyoto bij VN-Raamverdrag Klimaatverandering, Kyoto’, 11 december 1997, *Trb.* 2005/1. Zo is bijvoorbeeld over-

eengekomen de controle op de klimaatrapportage van staten ‘open’ uit te voeren.

6. Het zogenoemde Doha-amendement in 2012, dat overigens formeel nooit in werking is getreden.

7. Zie voor de tekst van het Klimaatakkoord van 12 december 2015, *Trb.* 2016/162.

Voor een analyse van het akkoord, zie Marcel Brus, ‘Het klimaatakkoord van Parijs: bouwen aan wereldrecht of bewijs van falende internationale samenwerking?’, 65

*AAE* (2016)9, p. 615-623; Daniel Bodansky, ‘The Paris Agreement: A New Hope?’, 110 *American Journal of International Law*, 2016/2, p. 228.

8. Zie de diverse rapporten van het intergovernmental Panel on Climate Change, [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

9. Zie UN Environment Programme, *Emissions Gap Report 2018*, Nairobi: United Nations 2018, ook beschikbaar via [www.unep.org](http://www.unep.org).

10. Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 en Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, beschikbaar op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Zie ook Kroniek Internationaal Publiekrecht in *NJB* 2019/743, afl. 15, p. 1064-1065 en de daar genoemde literatuur over de beide *Urgenda*-uitspraken.

maatregelen zij zullen nemen ter uitvoering van de Parijse overeenkomst. Afgesproken is dat deze nationale bijdragen bij elkaar opgeteld worden en elke vijf jaar geëvalueerd worden om wereldwijd te kunnen kijken hoe het staat met de tenuitvoerlegging van de afspraken (de 'global stocktake').<sup>11</sup>

### Juridische valkuilen van Parijs

Ondanks de enorme vooruitgang die in enkele jaren tijd met internationale regelgeving is bereikt, zijn er wel degelijk ook juridische valkuilen van de Klimaatovereenkomst van Parijs aan te duiden. Allereerst dat de overeenkomst naar de vorm dan wel bindend is, maar naar de inhoud grotendeels niet. Dit met uitzondering van een aantal procedurele verplichtingen, zoals het opstellen van de nationale bijdragen en de rapportage daarover. Materieelrechtelijk zijn er echter weinig resultaatsverplichtingen en veel inspanningsverplichtingen. In de

## Materieelrechtelijk zijn er echter weinig resultaatsverplichtingen en veel inspanningsverplichtingen.

tweede plaats is de 'bottom up-benadering' niet zonder gevaren. Het is de vraag of de verdragsstaten het aandurven en willen om echt in hun eigen vlees te snijden door vergaande maatregelen te nemen. In de derde plaats staat de wereldwijde toepassing onder druk, nu de Amerikaanse regering onder Trump al snel aankondigde uit de overeenkomst te willen stappen, al kan dat formeel pas effect hebben vanaf november 2020 vanwege de ingenieuze, hoge drempel voor uittreden in het verdrag (artikel 28). In de vierde plaats is het internationale toezicht zwak; van afdwinging kan geen sprake zijn. De overeenkomst bepaalt dat beoordeling van de naleving zal geschieden op 'transparante, niet-confronterende en niet-bestruffend wijze' (artikel 15 lid 2). Dit ongetwijfeld als onderdeel van de verleidingsstrategie om zoveel mogelijk staten over de brug te trekken.

Al met al zijn dit gevaarlijke valkuilen. Toch gaat het niet aan om al teveel te somberen over wat er allemaal niet deugt aan de klimaatovereenkomst van Parijs. Het is zonder meer een belangrijke stap voorwaarts en het meest vergaande wat politiek haalbaar was. Er is brede overeenstemming over de algemene doelstellingen en concrete inspanningen die nodig zijn alsmede over mechanismen voor toezicht en naleving, hoe zwak deze ook zijn. Voorts geeft de overeenkomst een nieuwe dynamische invulling aan het beginsel van gemeenschappelijke, maar verschillende verantwoordelijkheden. Deze overeenkomst is de eerste waarbij nieuwe industrielanden, met name China, ook het volle pond van de verplichtingen op zich moeten nemen én zich daartoe bereid hebben verklaard. Voorts is het een geweldige prestatie dat 2,5 jaar na sluiting reeds 186 staten partij zijn bij de overeenkomst. Tot de afwezigen behoren slechts een handje-

Tabel 1: Ratificatie status van de drie klimaatverdragen

Verdrag	Datum	Inwerking-treding	Aantal verdragspartijen
VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering	9 mei 1992	21 maart 1994	197
Kyoto Protocol	11 december 1997	16 februari 2005	192
Doha amendement	8 december 2012	-	120 (144 vereist)
Overeenkomst van Parijs	12 december 2015	4 november 2016	186

Bron: <https://verdragenbank.overheid.nl>

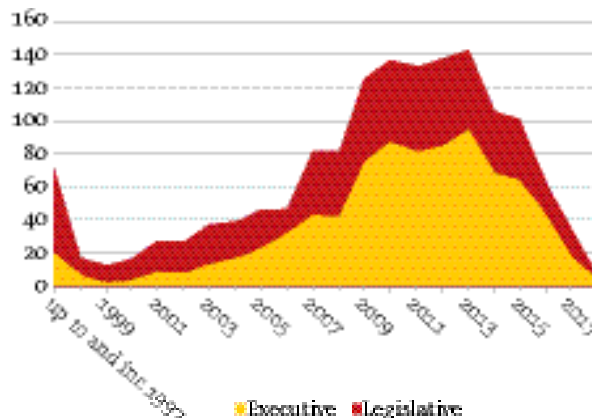
vol staten, waaronder Rusland (ratificatie is aanstaande), Turkije, Iran, Irak, een aantal Afrikaanse landen en Suriname.

### Het klimaatbeleid van Nederland

Sinds eind jaren tachtig heeft Nederland internationaal steeds een actieve rol in de internationale klimaatdiscussie gespeeld. In de vorige eeuw kon het daarbij nog steeds om woorden gaan, in de 21<sup>ste</sup> eeuw komt het echter op daden aan. Na de inwerkingtreding van het Kyoto Protocol mikten de kabinetten-Balkenende in de periode 2007-2011 ambitieus op een uitstootreductiepercentage van 30% voor het jaar 2020 ten opzichte van 1990. Het kabinet-Rutte I verlaagde in 2011 deze ambitie naar 20%. Het is zeer de vraag of dit verlaagde percentage daadwerkelijk gehaald zal worden.<sup>12</sup> De Haagse rechtbank legde echter op 24 juni 2015 de Nederlandse Staat het bevel op om 25% reductie in 2020 te verwezenlijken, iets wat het Hof Den Haag op 9 oktober 2018 bevestigde maar waartegen de Staat bij de Hoge Raad in cassatie is gegaan. Het huidige kabinet Rutte-III zet zich wel ambitieus in voor de streefdoelstelling van 49% broeikasuitstootreductie in 2030 en zelfs 95% in 2050 ten opzichte van 1990, met daarbij ook het streven dat in 2010 de elektriciteitsproductie volledig CO<sub>2</sub> neutraal is. Een serieuze inzet van Nederland op groene energie, het aan banden leggen van de groei van het vliegverkeer op Schiphol en versnelde sluiting van kolencentrales kan daarbij zeker heel wat soelaas bieden, maar het is de vraag of dat genoeg is om de gestelde klimaatdoelen te halen. Intussen heeft het Hof Den Haag in 2018 in de *Urgenda*-zaak geoordeeld dat klimaatverandering een reële dreiging is waartegen maatregelen genomen moeten worden nu het risico dreigt van een onomkeerbare aantasting van de wereldwijde ecosystemen en bewoonbaarheid van onze planeet (r.o. 67). Mede om die reden oordeelden de rechters in beide instanties dat een reductie met 25% in 2020 in lijn is met de zorgplicht van de Staat, al heeft de Staat de volledige beleidsvrijheid op welke wijze hij aan het gevorderde bevel uitvoering geeft (r.o. 68).<sup>13</sup>

## Relatie mondiaal-nationaal

Wereldwijd verwacht men inderdaad veel van wat staten op nationaal niveau gaan doen. Nu in vrijwel alle staten de uitstoot nog steeds toeneemt in plaats van afneemt, klonk tijdens de Conferentie van de verdragspartijen (COP) in december 2018 in Katowice de oproep aan staten om nu echt de piek in de nationale uitstoot zo spoedig mogelijk te bereiken en daarna naar beneden en niet meer omhoog te gaan. Ook moeten alle staten nu hun nationaal vastgestelde bijdragen inleveren en worden die op gezette tijden, maar ten minste eens in de vijf jaar onder de loep genomen. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de nationale mogelijkheden en omstandigheden, maar hoe dan ook moet iedere staat aan de bak. Daarbij voorziet de klimaatovereenkomst van Parijs in allerlei rapportage-, overleg- en samenwerkingsverplichtingen. Daarnaast wordt hard gewerkt om allerlei mechanismen te ontwikkelen die de naleving van de klimaatovereenkomst kunnen bevorderen. Zo is er de instelling van een comité van deskundigen dat op transparante, niet-contentieuze en niet-bestrafende aard faciliterend van aard en functie is (artikel 15 lid 2). Vorig jaar is tijdens COP 24 ook het *Katowice rule book* overeengekomen, met: (1) een gestructureerde modelsamenvatting van mitigatiemaatregelen die een staat neemt; (2) een transparantieraamwerk; (3) de aanpak van de naar 2023 vervroegde wereldwijde evaluatie ('global stocktake'); (4)

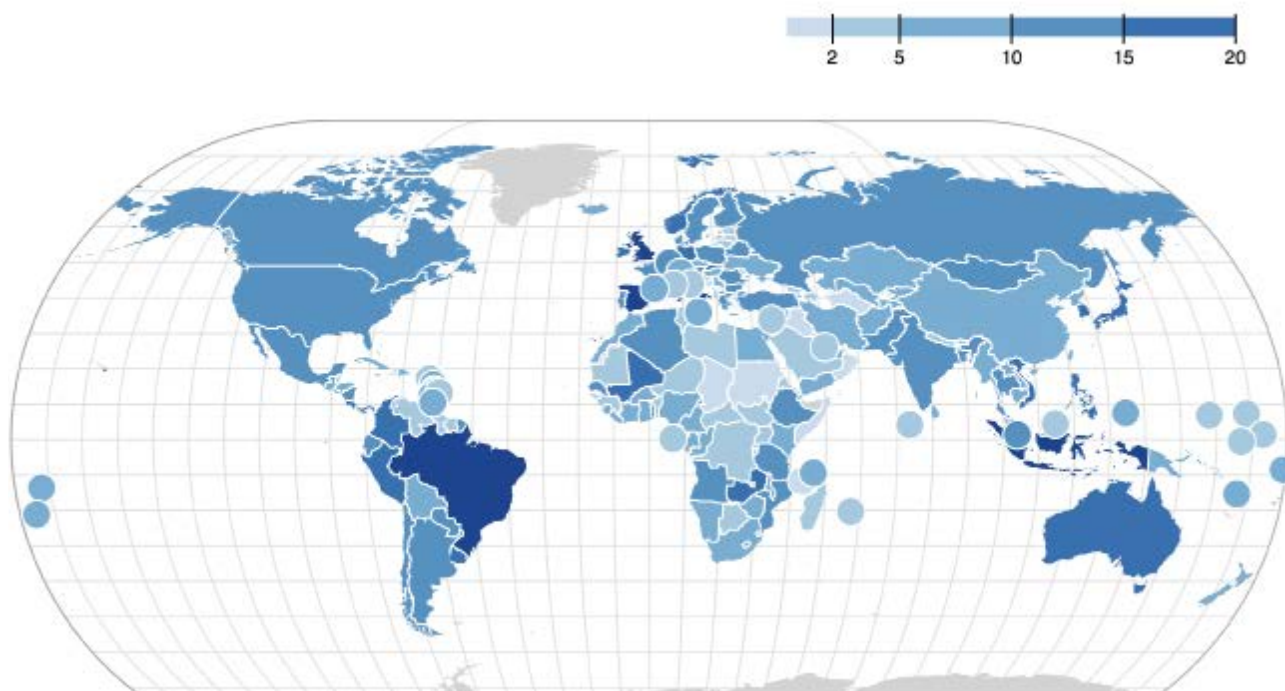


Grafiek 1: Trends in nationale wetgeving. Aantal klimaat- en klimaatgerelateerde wetten in periode 1997-2017.<sup>15</sup>

een klimaatadaptatieregister; en (5) rapportage over klimaatfinanciering.<sup>14</sup> Uiteraard is zo'n geschrift niet bindend maar is het bedoeld als een stimulans voor verdragsstaten om georganiseerd naar de verwezenlijking van hun doelstellingen toe te werken en daarbij van elkaars best practices te leren.

## Nationale klimaatwetten

Onderzoek op de London School of Economics laat zien dat wereldwijd er inmiddels ongeveer 1500 klimaat- of kli-



Kaart 1: Wereldwijd overzicht per land van klimaatregelgeving<sup>16</sup>

<sup>11</sup>. Zie nader over internationaalrechtelijke aspecten van klimaatverandering, D.

Bodansky, J. Brunnee & L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press 2016; G. Van Calster, W. Vandenberghe & L. Reins (eds.), *Research Handbook on Climate Change Mitigation*

*Law*, Edward Elgar, 2015 (725 p.).

<sup>12</sup>. In een recente Kamerbrief geeft minister Wiebes als cijfers van het Planbureau voor de Leefomgeving voor 2015 12% en voor 2017 13%, 4 juli 2019, kenmerk DGKE-K/19148701.

<sup>13</sup>. Zie het *Urgenda*-arrest van het Hof Den

Haag, 9 oktober 2018, *ECLI:NL:GHDHA:2018:2591*, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

<sup>14</sup>. Zie VN doc. FCCP/CP/2018/10/Add. 1 (19 March 2019), Decision 1/CP.24.

<sup>15</sup>. Bron: M. Nachmany & J. Setzer, *Policy Brief: Global Trends in Climate Change*

*Legislation and Litigation: 2018 Snapshot* (2018). Data from Climate Change Laws of the World database, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Sabin Center for Climate Change Law (2018).

<sup>16</sup>. Ibid.

maatgerelateerde wetten en verordeningen zijn aangenomen: het aantal van ongeveer 72 in 1997, het jaar van het Kyoto Protocol, vermenigvuldigde in 20 jaar tijd met een factor 20 naar een totaal van 1500.<sup>17</sup> Opvallend is dat het merendeel daarvan reeds voor de Overeenkomst van Parijs is aangenomen. Zo was het aantal nieuwe klimaatwetten dat werd aangenomen in de jaren 2009-2015, de aanloopperiode naar Parijs, tussen de 100 en 143 per jaar. Na Parijs is er een sterk dalende trend: 64 in 2016 en 36 nieuwe wetten in 2017. Eind 2017 hadden dan ook 177 staten enigerlei vorm van nationale klimaatwetgeving en -regelgeving (zie kaart 1). Deze kunnen op vier manieren worden onderscheiden.<sup>18</sup>

Een eerste onderscheid is tussen klimaatwetten die het beteugelen van klimaatverandering als hoofdonderwerp hebben en wetten waarin de klimaatproblematiek

beeld van een kaderwet is de Nederlandse Klimaatwet, die naar verwachting in juli het *Staatsblad* zal halen. Voorbeelden van de tweede categorie van klimaatgerelateerde wetten zijn met name sectorwetten, bijvoorbeeld die op het terrein van energie, milieu, land- en bosbouw, transport en luchtvaart. In Nederland is dat bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer, die vroeg of laat in de nieuwe Omgevingswet van 2018 zal opgaan.

Een tweede onderscheid is mogelijk tussen klimaatregelgeving die gericht is op mitigatie, via beheersing en voorkoming van klimaatproblemen, of op adaptatie en dus een reactie vormen op klimaatproblemen die zich reeds hebben aangediend, zoals sterk wisselende waterstanden en droogte, veranderde weersomstandigheden en afkalvende duinen. Grafiek 2 biedt een goed overzicht van het aantal en soort sectorwetten en verordeningen die klimaatgerelateerd zijn.

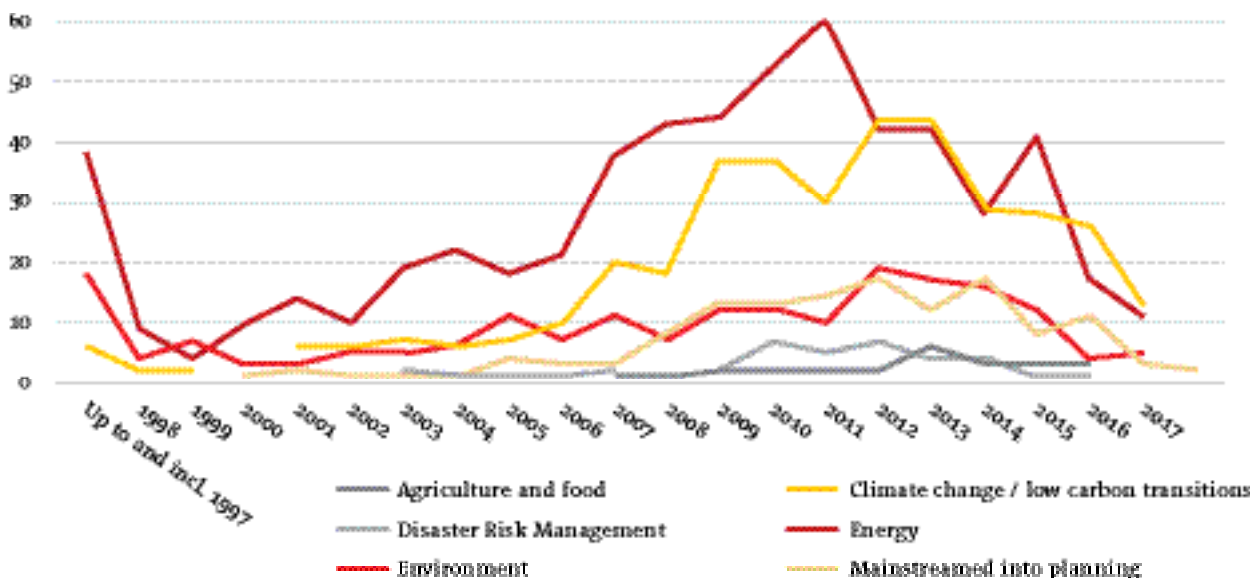
Ten slotte kunnen de klimaatregels ook onderscheiden worden naar hun bron. In landen met een sterke parlementaire traditie, zoals het VK en Nederland, zijn de klimaatwetten het initiatief van de wetgevende macht en nemen zij om die reden vaak de vorm aan van kaderwetten. In landen met een sterke uitvoerende macht, zoals China, Rusland en de VS, is klimaatregelgeving vooral neergeslagen in algemene maatregelen van bestuur en presidentiele decreten (zie ook grafiek 1).

## Wereldwijd er inmiddels ongeveer 1500 klimaat- of klimaatgerelateerde wetten en verordeningen zijn aangenomen

aan de orde komt. De eerste nemen vaak de vorm van kaderwetten aan. Een vroeg voorbeeld is de UK Climate Change Act van 2008, die een wettelijke emissiereductiedoelstelling van 80% van broeikasgassen in 2050 voorschrijft, vijfjarige kooldioxidebudgetten voorschrijft, een continue adaptatieplanning oplegt, een onafhankelijke Klimaatcommissie opricht en verplichte voortgangsrapportage aan parlement en publiek regelt.<sup>19</sup> Internationaal geldt deze wet als een model. Inmiddels is Londen bezig met een herziening van de wet, mede om deze af te stemmen op de Overeenkomst van Parijs.<sup>20</sup> Een ander voor-

### De Nederlandse klimaatwet

De Nederlandse klimaatwet spruit voort uit een parlementair initiatief van Klaver en Samson in 2016, dat duidelijk geïnspireerd was door de onderhandelingen voor de klimaatovereenkomst van Parijs.<sup>22</sup> Geleidelijk heeft het initiatiefwetsvoorstel een bredere basis verworven en werd het zelfs in de coalitieovereenkomst *Vertrouwen in de toekomst* van het kabinet Rutte-III verwelkomd.<sup>23</sup> Symbolisch is dan ook dat het wetsvoorstel op 28 mei 2019 nog slechts dertien tegenstemmen kreeg van de PVV, de SGP en de PvdD, terwijl er 62 voorstemmen werden uitgebracht. Zoals hierboven al genoemd is de Nederlandse klimaatwet vooral een raamwerk- of kaderwet. De wet formu-



Grafiek 2: Focus van klimaat- en klimaatgerelateerde regelgeving in periode 1997-2017<sup>21</sup>

leert allereerst de klimaatdoelstellingen van Nederland. Deze zijn een 95% broeikasreductie in 2050 ten opzichte van het referentiejaar 1990, een tussendoel van 49% in 2030 met als neven-doel een 100% CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie in 2050. Dit alles om het ultieme doel van de Parijse overeenkomst te helpen bereiken, namelijk een mondiale temperatuurstijging van ruim onder de 2° C. Daarnaast verschaft de Nederlandse klimaatwet het beleidskader gericht op het halen van de klimaatdoelstellingen. Dat is allereerst een vijfjaarlijks Klimaatplan, dat de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid in de komende tien jaren aangeeft. Daarnaast schrijft de wet voor dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) eenmaal per jaar een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uitbrengt. Deze geeft een beleidsneutrale, feitelijke weergave van de stand van zaken van het klimaatbeleid en vormt daarmee een basis voor een beoordeling of de gestelde klimaatdoeleinden wel of niet kunnen worden gehaald. Daarnaast brengt de regering elk jaar – in beginsel op de vierde donderdag van oktober – een Klimaatnota uit, waarin de regering op haar klimaatbeleid voor het komende jaar ingaat en reageert op de KEV. Ten slotte is er dan nog een tweejaarlijkse voortgangsrapportage over de uitvoering van het Klimaatplan, iedere twee jaar na vaststelling daarvan. Het op 28 juni 2019 gesloten nationale Klimaatakkoord, waarin sinds februari 2018 door meer dan 100 partijen aan vijf sectortafels onder leiding van Ed Nijpels is gewerkt met het oog op het scheppen van een zo breed mogelijk draagvlak voor klimaatbeleid, zal een belangrijke basis vormen voor de Klimaatnota van de regering. In dat jaar valt deze dan samen met de jaarlijkse Klimaatnota en kunnen daarin zo nodig bijstellingen van het klimaatplan geïntroduceerd worden teneinde de gestelde klimaatdoelen beter te kunnen bereiken. De initiatiefnemers van de Klimaatwet hebben aan de Afdeling Advisering van de Raad van State een controlerende rol opgedragen om op hoofdlijnen het klimaatbeleid van de regering te beoordelen in het licht van de klimaatdoelstellingen, de beleidsontwikkeling, de effectmeting (op basis van de feitenverstrekking van vooral PBL en CPB) en de verantwoording voor de regering.<sup>24</sup>

Zoals iedere EU-lidstaat zal Nederland zijn klimaatbeleid vormgeven en uitvoeren in het kader van het EU-recht. Het algemene EU-recht is vervat in onder meer het Verdrag van Lissabon over de werking van de Europese

Unie, met name de onderdelen die het vrije verkeer van goederen en diensten, economische mededinging en milieubeleid regelen. Daarnaast gelden ook meer klimaatspecifieke verordeningen en richtlijnen, waaronder de EU Governance-verordening, de Richtlijn voor handel in broeikasgasemissierechten (EU ETS), de Richtlijn ter bevordering van het gebruik uit hernieuwbare energiebronnen en de Richtlijn betreffende energie-efficiëntie.<sup>25</sup> Zoals ook wel uit de *Urgenda*-uitspraak is gebleken, kunnen ook de rechten van de mens aan de orde komen zoals opgenomen in onder meer het EVRM.

## Hier is sprake van recht als waardensysteem

### Uitleiding

In de afgelopen decennia heeft in onze meerlagige rechtsorde (mondiaal, Europees en nationaal) veel regelgeving plaatsgehad: drie belangrijke klimaatverdragen, tal van EU-regels, wereldwijd 1500 klimaatwetten en verordeningen. In combinatie verankeren zij belangrijke publieke waarden van duurzaamheid, respect voor leven en natuur en billijkheid. Hier is sprake van recht als waardensysteem. Daarnaast dient het recht ook als een concreet regulerend raamwerk en als instrument van beleid voor onder meer samenwerking, emissierechtenhandel, energietransitie, uitbannen van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen (ook in de sectoren voedsel en transport) en toezicht op naleving. Zoals in dit artikel besproken zijn er valkuilen te over. Ook bij het pogen deze te dichten kan en moet het recht een rol spelen, via een continu proces van evaluatie, herziening en nieuwe rechtsontwikkeling. Daarbij is het zaak een solide hoofdstuk van klimaatrecht op al die niveaus te ontwikkelen en die meerlagige rechtsorde goed te laten scharnieren. Een minstens even grote uitdaging is om de klimaatproblematiek in te bedden in alle relevante beleidssectoren, waaronder energie, voedsel, land- en bosbouw, industrie en transport. In Nederland zou daartoe onder meer de Omgevingswet benut kunnen worden. ●

17. Zie diverse rapporten door M. Nachmany, S. Fankhauser e.a. van het Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, onder meer *Global trends in climate change legislation and litigation*, mei 2017, en 2018 snapshot, beschikbaar op [www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot/](http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot/).

18. Ibid. Zie ook P.A. Boot van het PBL, 'Ervaring met klimaatwetten in andere

Europese landen', in: C.S. Aal e.a., *Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden. Verslag van de Expertbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018*, Afdeling Advisering van de Raad van State, 2018, ook beschikbaar op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

19. UK Climate Change Act 2008, [www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents).

20. Zie S. Fankhauser, A. Averschenkova & J. Faregan, *10 years of the UK Climate Chan-*

*ge Act*, London: Centre for Climate Change Economics (CCEP) en het Grantham Institute, London School of Economics 2018.

21. Bron: M. Nachmany & J. Setzer, *Policy Brief: Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation: 2018 Snapshot*, 2018. Data from Climate Change Laws of the World database, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Sabin Center for Climate Change Law, 2018.

22. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34534.

23. Zie het gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken II* 2018/19, 34534, A.. Voor een kritische beschouwing zie Ch.W. Backes, 'De Klimaatwet – de meest ambitieuze of de meest minimalistische ter wereld?', *TBR* 2018/150, afl. 10, p. 989-998.

24. Zie het Toetsingskader Klimaat van de Afdeling Advisering van de Raad van State op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

25. Bronnen hier nog in te voeren.