

Rechtvaardigheid als zelfstandig perspectief: er valt iets te kiezen bij het verdelen van de klimaatkosten

Door: Suzanne Hulscher, Annick de Vries, Victor Toom

We staan voor enorme opgaves de komende decennia. Broeikasgassen dienen te worden gereduceerd en we gaan het land bestendig maken tegen overstromingen, hitte en droogte. Daarnaast gaan we ook last krijgen van steeds meer schade als gevolg van extreem weer. Dit kost geld. En alhoewel exacte bedragen niet betrouwbaar zijn te schatten, staat buiten kijf dat deze ‘klimaatkosten’ flink gaan stijgen. Beleidsmaatregelen worden nu geïntensiveerd en de gevolgen van klimaatverandering gaan steeds vaker gevoeld worden.

Het is belangrijk dat deze klimaatkosten eerlijk verdeeld worden. Een onrechtvaardige verdeling is namelijk funest voor het draagvlak van het klimaatbeleid, dus ook de energietransitie. Het verdelen van klimaatkosten kan op verschillende manieren. Smeren we het uit over alle huishoudens in Nederland, of moeten de klimaatkosten in eerste instantie vooral door bedrijven als Tata Steel en Shell opgehoest worden? Wat is een rechtvaardige keuze hierin? De vraag is snel gesteld, maar het juiste antwoord erop formuleren is niet eenvoudig. Neem het volgende: het kan een goed idee zijn om het verbruik van brandstof te verminderen door de prijs te verhogen. Want de vervuiler betaalt. Maar als dat gevolgen heeft voor burgers met een krap budget, bijvoorbeeld omdat een auto voor hen te duur wordt, dan kun je je afvragen of dat nu echt eerlijk is. Een als oneerlijk ervaren verdeling kan leiden tot grote maatschappelijke onvrede, zoals bij de protesten van de ‘gele hesjes’ in Frankrijk het geval was.

Uit onderzoek blijkt dat klimaatbeleid ‘eerlijk’ of ‘rechtvaardig’ wordt gevonden als de verdeling van de lasten rechtvaardig is. Dit noemen we verdelende rechtvaardigheid. Maar daarmee hebben we het antwoord op een rechtvaardige verdeling nog niet. Namelijk, dat wat als rechtvaardig wordt beschouwd ligt besloten in het individu: de één zal een verdeling van klimaatkosten, waarin burgers met weinig financiële armslag worden ontzien, rechtvaardig vinden en de ander zal ervoor pleiten om juist de ‘verduurzamers’ in de energietransitie financieel te steunen. Er is niet één antwoord op de vraag wat een rechtvaardige verdeling is. We geven een paar voorbeelden van hoe verdelende rechtvaardigheid er uit kan zien.

De meeste burgers vinden het belangrijk dat ons belastinggeld goed besteed wordt. Voor iedere euro die ten goede komt aan de emissiereductiedoelstellingen, verwachten we een maximale hoeveelheid bespaarde uitstoot van CO₂. Zo is in het Nederlandse klimaatakkoord afgesproken dat de sector elektriciteit de grootste reductieopgave krijgt, want in deze sector kunnen emissies tegen de laagste kosten worden gereduceerd. Dit klinkt logisch en rechtvaardig, vanuit de optiek dat maatregelen maximaal nut moeten hebben. Maar, zoals we hierboven al stelden, wat voor de één rechtvaardig is, hoeft dat niet per se voor de ander te zijn. De verdeling van de reductieopgave is niet in overeenstemming met het eveneens omarmde idee dat een bedrijf of sector verantwoordelijk is voor zijn eigen uitstoot en de kosten daarvoor. Als we een ander verdelingsbeginsel centraal stellen, dat van ‘de vervuiler betaalt’, dan wordt de opgave voor de sector elektriciteit kleiner en moeten de sectoren industrie, landbouw en gebouwde omgeving meer investeren. Dit voorbeeld laat zien dat verdelingsprincipes ertoe doen, én onderbelicht blijven in het huidige klimaatbeleid. Onderbelicht, omdat ze vaak ‘opgesloten’ zitten in modellen of beleidsaannames. Bijvoorbeeld: een model genereert bepaalde uitkomsten gebaseerd op aannames over kostenefficiëntie. De nadruk komt zo vanzelf te liggen op *waar kan het goedkoopst gereduceerd worden* en gaat voorbij aan andere mogelijke verdelingen en daarmee aan ideeën van rechtvaardigheid.

Er zijn veel voorbeelden in het Nederlandse klimaat- en energiebeleid waarbij de kosten worden verdeeld. Denk aan de discussie over de salderingsregeling—moeten huishoudens subsidies ontvangen voor pv-panelen als de kosten van die regeling ‘gesocialiseerd’ over alle huishoudens worden? Het is een mooie gedachte dat hiermee duurzaam gedrag gestimuleerd wordt, en vanuit die optiek zeker te rechtvaardigen. Kijken we nu naar bij wie de kosten uiteindelijk neerslaan, dan zouden we ook andere verdelingsprincipes moeten overwegen. Het resultaat is immers dat de energierekening van huishoudens zonder pv-panelen hoger wordt terwijl de verduurzamende huishoudens er financieel op vooruit gaan. Vaak zijn de huishoudens die zonnepanelen kunnen laten leggen mensen die de subsidie—in financieel opzicht—het minst nodig zullen hebben. Ze zitten gemiddeld ruimer bij kas.

Of neem de verschillen in watersysteemheffingen om ons land droog te houden. De waterschappen zijn financieel nagenoeg zelfvoorzienend. De inwoners betalen op basis van profijt mee aan de diensten van het waterschap. Heb je als eigenaar veel grond in bezit, dan betaal je

meer mee aan de beschermingsmaatregelen tegen overstromingen. Nu is het ene waterschap het andere niet: waterschappen in lager gelegen gebieden aan de kust hebben grotere uitdagingen dan andere. Zo kampt het dunbevolkte waterschap Scheldestromen, in Zeeland, met een grote kustbeschermingsopgave die voor een gedeelte (10%) wordt betaald door de ingezetenen van dat waterschap. Zij profiteren immers van de dijkbescherming en dan is het billijk dat zij daarvoor betalen. Maar gegeven de klimaatverandering en stijgende zeespiegel wordt financiering op basis van dit beginsel voor dit waterschap op termijn misschien wel een uitdaging. Een andere verdeling, waarbij de kosten meer dan nu niet in een waterschap verdeeld worden maar tussen waterschappen, kan in dat geval meer rechtvaardig zijn. Dan speelt het draagkrachtbeginsel een grotere rol. Maar zijn ingezetenen van meer vermogende waterschappen of met lagere kosten bereid om nog meer bij te springen dan de 40% die nu al gezamenlijk worden opgebracht?

In het rapport *Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* presenteert de WRR in totaal tien principes voor rechtvaardige verdelingen (zie figuur), gebaseerd op literatuur uit de ethiek en filosofie. Omdat een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten voor draagvlak belangrijk is, moeten deze principes expliciet op tafel komen bij het maken van klimaatbeleid. Moeten vervuilers betalen voor bijvoorbeeld hun emissies, verdienen verduurzamers een tegemoetkoming, zijn burgers zelf verantwoordelijk, moet iedereen evenveel bijdragen of moeten juist de welgestelden meer bijdragen? Overwegingen van rechtvaardigheid en daarbij behorende principes staan verbeeld in onderstaand figuur.



Bron: [WRR 2023](#).

Te weinig nog wordt aandacht besteed aan rechtvaardigheid als apart onderdeel van klimaatbeleid. Als het ter sprake komt, dan is dat meestal pas achteraf. Bijvoorbeeld als er ophef ontstaat over een bepaalde verdeling, zoals de ‘Tesla-subsidie’, de vrijstellingen van allerlei belastingen of toebedeling van gratis emissierechten aan vervuilende industrie. Maar juist door vóóraf de mogelijke verdelingen op tafel te leggen, daarover te praten en tenslotte beargumenteerd te kiezen voor de ene boven de andere verdeling, is er veel te winnen in rechtvaardigheid van klimaatbeleid. Met de tien principes maakt de WRR duidelijk dat er méér is dan het denken in bekende principes als ‘de vervuiler betaalt’ of ‘grootste nut’, als het gaat om rechtvaardigheid. Weloverwogen nadenken over de rechtvaardigheid van de verdeling van klimaatkosten, zoals de benodigde investeringen voor de energietransitie, is hard nodig. Klimaatbeleid, evenals klimaatverandering, gaat iedereen aan en zal ook iedereen gaan raken.

De tien principes helpen dus bij het zicht krijgen op mogelijke rechtvaardige lastenverdelingen. Daar moet dan vervolgens discussie over gevoerd worden, en de uitkomst van zo’n discussie kan dan de leidraad vormen voor het implementeren van een beleidsmaatregel. Het antwoord op de vraag wat de beste keuze hierin is, is aan de samenleving en politiek. Mede daarom is, naast rechtvaardige verdelingen, ook de rechtvaardigheid van procedures belangrijk. Hoe zijn keuzes tot stand gekomen en is dat op een rechtvaardige manier gebeurd? Uit onderzoek blijkt ook dat burgers voor hen nadelige verdelingen eerder accepteren als de procedure eerlijk is verlopen. Verdellende rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid zijn op die manier aan elkaar verbonden.

Expliciete aandacht voor rechtvaardigheid is essentieel voor het draagvlak. Maar hoe gaan we dit organiseren en toepassen in beleid? Het antwoord ligt in het verlengde van bovenstaande dat klimaatbeleid allereerst gezien moet worden als een vraagstuk waarin kosten worden verdeeld. Elke beleidsbeslissing, of dat nu maatregelen voor de energietransitie, waterveiligheid of voor compensatie zijn, brengt een kostenverdeling met zich mee. De tien principes helpen om het denken van beleidsmakers en politici over rechtvaardigheid te verruimen. Maar hiermee zijn we er dan nog niet.

Om ervoor te zorgen dat de verdelingsvraag van klimaatkosten ook daadwerkelijk onderdeel is en blijft van beleidsprocessen, moet een onafhankelijk orgaan meekijken. Een institutie met expertise op het gebied van klimaatbeleid en de effecten ervan. Als het gaat om de ‘*governance*’ van het

Nederlandse klimaatbeleid ligt er een aantal zaken in de Klimaatwet besloten, waaronder een rol voor de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS). De RvS kijkt, met behulp van een toetsingskader, bijvoorbeeld of het klimaatbeleid genoeg ‘doet’ om de klimaatdoelen te behalen, hoe hiertoe de overheden kunnen bijdragen en hoe dit strookt met overig beleid. De RvS kijkt ook naar hoe de verdeling van kosten van klimaatbeleid er uit ziet. Als de RvS die onafhankelijke toetsing van rechtvaardigheid op zich neemt, pleit de WRR er voor om de toetsing van de Klimaatwet het rechtvaardigheidsperspectief toe te voegen. Worden in beleid doordachte afwegingen gemaakt over wat een rechtvaardige verdeling is van de kosten?

De protesten van de gele hesjes waren weliswaar in Frankrijk – maar ongenoegen is van overal. Rechtvaardigheid is namelijk wat burgers raakt. Burgers vinden een rechtvaardige verdeling van de klimaatkosten vaak nog belangrijker dan een snelle CO₂-reductie, blijkt uit [onderzoek](#). Daarom is het hoog tijd om hiervoor vroegtijdelijke en stelselmatige aandacht te organiseren.

Over de auteurs:

prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher, raadslid van de WRR; hoogleraar Physics of watersystems, UTwente

dr. A. (Annick) de Vries, wetenschappelijk medewerker van de WRR

dr. V.H. (Victor) Toom, wetenschappelijk medewerker van de WRR