

# Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

Over de verdeling van klimaatkosten

---

WRR



*Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 106 is voorbereid en geschreven door:

prof. dr. S.J.M.H (Suzanne) Hulscher (raadslid),  
prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (raadslid),  
dr. A. (Annick) de Vries (projectcoördinator),  
dr. G.D.A. (Gijsbert) Werner (projectcoördinator),  
dr. V. (Victor) Toom (projectmedewerker),  
E. (Elsenoer) Wijlhuizen MSc (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.  
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,  
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (adviserend lid),  
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (adviserend lid),  
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,  
Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin (adviserend lid),  
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,  
Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),  
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers,  
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries,  
Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,  
Den Haag 2023

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023) *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*, WRR-Rapport 106, Den Haag: WRR

# Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

Over de verdeling van klimaatkosten

---

WRR

Deze publicatie is een samenvatting van WRR-rapport 106 *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. Voor de onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyse van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid* (isbn 978-90-832012-7-6) is op 16 februari 2023 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport kan gratis worden gedownload van [wrr.nl](http://wrr.nl).

Redactie: Antje Visser, Haarlem  
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: Ontwerpwerk, Den Haag  
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam  
Figuren en tabellen: Ontwerpwerk, Den Haag

ISBN 978-90-832012-7-6  
e-ISBN 978-90-832012-8-3

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
070-356 46 00  
[info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
[wrr.nl](http://wrr.nl)

## WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President  
Voorzitter van de Ministerraad  
De heer drs. M. Rutte  
Postbus 20001  
2500 EA Den Haag

**ons kenmerk**  
2023/CP/FB

**telefoonnummer**  
070 356 4694

**onderwerp**  
WRR-rapport nr. 106  
*Rechtvaardigheid in klimaatbeleid*

**e-mail**  
secretariaat@wrr.nl

**datum**  
10 februari 2023

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* aan te bieden. In dit rapport bepleit de WRR dat verdelende rechtvaardigheid stelselmatige aandacht moet krijgen in het klimaatbeleid. Een van de aanleidingen voor dit rapport was de initiatiefnota 'Van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector' en de daaropvolgende kabinetsreactie (d.d. 3 juli 2020). Deze nota vormde een startpunt voor de raad om na te denken over rechtvaardige verdelingen van klimaatkosten.

Het klimaat en het klimaatbeleid zullen de komende decennia veranderen. Niet alleen moet de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2050 teruggebracht zijn tot netto nul, ook zal Nederland in toenemende mate te maken krijgen met een stijgende zeespiegel, extremere rivierwaterafvoeren en een toename van weersextremen. Mitigatie, maar ook adaptatie en de omgang met klimaatschade zijn daarom onlosmakelijk onderdeel van goed klimaatbeleid.

Deze drie opgaven – mitigatie, adaptatie, schade – gaan gepaard met hoge kosten. Dit noemen we klimaatkosten. De verwachting is dat deze kosten zullen toenemen. Als de verdeling van deze klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, zal dit gevolgen hebben voor het draagvlak voor klimaatbeleid. Rechtvaardigheid moet daarom, net als doelmatigheid en rechtmatigheid, een belangrijke pijler zijn van het Nederlandse klimaatbeleid.

Om dit te borgen doet de WRR drie aanbevelingen. Ten eerste moeten de drie opgaven binnen het klimaatbeleid inhoudelijk verbreed worden en als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid worden behandeld. Het rapport biedt daarvoor tien verdelingsbeginselen als concrete handvatten. Ten tweede raadt de WRR aan verdelende rechtvaardigheid procedureel te verankeren door rechtvaardigheids-overwegingen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken. Onderbouw beleidskeuzes aan de hand van verdelingsbeginselen en maak duidelijk waarom voor een gegeven verdeling gekozen wordt. Ten derde dient verdelende rechtvaardigheid ook institutioneel geborgd te worden in het beleidsproces. Dat kan bijvoorbeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State de taak te geven hierover te adviseren.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

## Samenvatting

We zijn op een nieuw punt aanbeland in het debat over klimaatbeleid. Ooit ging het over de vraag of de aarde daadwerkelijk opwarmt door menselijk toedoen. Vervolgens ging het over de vraag wat daaraan te doen valt. Nu gaat het steeds vaker over de vraag wie de kosten van klimaatmaatregelen en van klimaatschade moet betalen. De protesten van de ‘gele hesjes’ in Frankrijk hebben laten zien hoe belangrijk het is dat de verdeling van zulke klimaatkosten als rechtvaardig gezien wordt. Als dat niet het geval is, dan kan het draagvlak voor klimaatbeleid afkalven. Hoe kunnen rechtvaardige verdelingen eruit zien? Dat analyseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit rapport.

De hoofdboodschap van dit rapport is dat er in klimaatbeleid stelselmatige aandacht moet zijn voor de rechtvaardigheid van verdelingen. Maatregelen dienen niet alleen beoordeeld te worden vanuit het perspectief van doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit het perspectief van rechtvaardigheid. Onze belangrijkste boodschap is daarom dat de mogelijke verdelingen van klimaatkosten al vooraf expliciet op tafel komen en worden doordacht. Dat helpt beleidsmakers om meer oog te krijgen voor mogelijke onbedoelde en ongewenste neveneffecten. Het leidt ook tot een meer afgewogen en transparanter politiek debat. En het zorgt ervoor dat het draagvlak voor klimaatbeleid op peil blijft. De WRR doet drie aanbevelingen hoe de overheid rechtvaardige verdelingen in het klimaatbeleid tot stand kan brengen: zorg voor (1) inhoudelijke verbreding, (2) procedurele verankering en (3) institutionele borging.

### **Klimaatbeleid, klimaatkosten en rechtvaardige verdelingen**

Klimaatbeleid omvat in dit rapport zowel wat in de wereld van beleidswetenschappen mitigatie en adaptatie genoemd wordt, als het herstel van klimaatschade (figuur 1).

*Mitigatiebeleid* is beleid dat erop gericht is om de uitstoot van CO<sub>2</sub> of andere broeikasgassen te verminderen om de mate van klimaatverandering te beperken. Denk bijvoorbeeld aan de transitie naar duurzame energiebronnen, of aan de isolatie van huizen.

Beleid dat ons helpt aan te passen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering wordt ook wel *adaptatiebeleid* genoemd. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van de dijken, of het hittebestendig maken van steden.

Ten derde gaat het om het repareren en compenseren van *klimaatschade*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het herstellen van door overstromingen verwoeste infrastructuur, of aan het compenseren van oogsten die door extreme droogte zijn mislukt.

**Figuur 1** Klimaatbeleid en klimaatkosten



Elk van die drie vormen van klimaatbeleid gaat gepaard met kosten – gezamenlijk noemen we die *klimaatkosten*. Die kosten moeten verdeeld worden. Maar er zijn ook andere verdelingsvraagstukken aan te wijzen in het klimaatbeleid. Hoe moeten we bijvoorbeeld de reductieopgave voor broeikasgassen verdelen over sectoren van onze economie: wie moet hoeveel minder uitstoten? Of hoe verdelen we het ruimtebeslag van duurzame energiebronnen als windmolens over ons land? In dit rapport kijkt de WRR welke rechtvaardigheidsoverwegingen de basis kunnen vormen voor verdelingen in het klimaatbeleid.

### **Rechtvaardigheid en verdelingsbeginselen**

De WRR onderscheidt verschillende beginselen om tot rechtvaardige verdelingen te komen. De herkomst van deze verdelingsbeginselen ligt in de politieke filosofie en ethiek. We identificeren vier categorieën: ‘grootste nut’, ‘individuele rechten en vrijheden’, ‘draagkracht en solidariteit’ en ‘bijdrage en profijt’. Hierbinnen vallen tien concrete verdelingsbeginselen, zoals ‘de vervuiler betaalt’ of ‘op basis van bestaande rechten’ (figuur 2).

**Figuur 2** Vier categorieën en tien verdelingsbeginselen







## Draagkracht en solidariteit

### Verdeling op basis van draagkracht

Verdeling dient rekening te houden met het economisch kapitaal van burgers of bedrijven. Degenen met meer inkomen of vermogen dragen een groter deel van de kosten.

### Verdeling ten gunste van de minstbedeelden

Verdeling dient zodanig te zijn dat de minstbedeelden er in ieder geval niet op achteruit gaan.

### Verdeling met behoud van minimale ondergrens

Verdeling dient zodanig te zijn dat voor iedere burger een menswaardig bestaan mogelijk blijft.



## Bijdrage en profijt

### Verdeling op basis van de vervuiler betaalt

Verdeling dient rekening te houden met de mate waarin burgers en bedrijven bijdragen aan klimaatverandering.

### Verdeling op basis van profijt

Verdeling dient rekening te houden met het profijt dat burgers en bedrijven hebben van de voorzieningen die worden getroffen.

### Verdeling op basis van de verduurzamer verdient

Verdeling dient rekening te houden met de mate waarin burgers en bedrijven zich inspannen om klimaatschade en klimaatverandering tegen te gaan.

### **Verdelingsbeginselen in Nederlands klimaatbeleid**

Aan de hand van deze indeling analyseren we als illustratie vier beleidsdossiers: de sectorale reductieopgaven voor uitstoot van broeikasgassen en subsidies voor de energietransitie (beide mitigatiebeleid), waterveiligheidsbeleid (adaptatie) en schade na extreme regenval (klimaatschade). In ieder beleidsdossier worden verdelingen gemaakt, veelal impliciet. Bijvoorbeeld de verdeling van subsidies maar ook van de reductieopgaven – wie moet hoeveel reduceren? Of van waterveiligheidsopgaven – op welk gebied passen we welke veiligheidsnorm toe? Steeds zijn een of meer verdelingsbeginselen te herkennen.

De overkoepelende conclusie luidt dat voorafgaand aan het maken van klimaatbeleid vaak maar beperkt discussie is over de rechtvaardigheid van verdelingen. Rechtvaardigheid van verdelingen komt zodoende niet voldoende aan bod in de beleidsvorming. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat in de gangbare modelberekeningen al impliciet een keuze besloten ligt over rechtvaardigheid, of doordat de verdelende effecten van een financieringsstructuur na verloop van tijd veranderen.

Daarnaast hangt de toepasbaarheid van verdelingsbeginselen af van wat verdeeld wordt en van de context. Is er bijvoorbeeld een vervuiler aan te wijzen of niet? Of is er een duidelijke ‘begunstigde’ van een maatregel? Ter illustratie: het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ betekent dat je verantwoordelijk bent voor je eigen afval. Je ruimt het zelf op, of je betaalt daarvoor. Een voorbeeld is dat sommige bedrijven betalen voor iedere ton CO<sub>2</sub> die zij uitstoten. Maar ‘de vervuiler betaalt’ is niet toepasbaar in ieder verdelingsvraagstuk binnen het klimaatbeleid. Neem het stijgen van de zeespiegel en de noodzaak tot het verhogen van de dijken. Er is geen concreet aanwijsbare vervuiler die de zeespiegelstijging veroorzaakt. De kosten van dijkverhoging kunnen dus moeilijk neergelegd worden bij specifieke actoren. Hetzelfde geldt voor klimaatschade.

### **Rechtvaardige procedures in het klimaatbeleid**

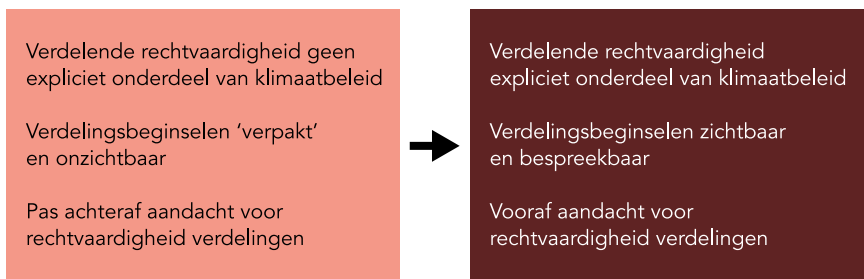
De beleidsdiscussies laten zien dat er geen ‘gouden standaard’ is voor rechtvaardige verdelingen. We kunnen geen universeel geldig meest rechtvaardig verdelingsbeginsel aanwijzen. Dat is een van de redenen waarom ook eerlijke procedures van belang zijn om vast te stellen welke verdelingen de samenleving als rechtvaardig ziet. Dat betekent bijvoorbeeld dat alle betrokkenen hun perspectief moeten kunnen inbrengen, dat alle relevante informatie meegenomen moet zijn, en dat het proces zorgvuldig en transparant moet zijn. Als een rechtvaardige procedure gevolgd is, dan worden de verdelingen die daaruit voortvloeien eerder als rechtvaardig geaccepteerd, zelfs door mensen die daar nadeel van ondervinden. Het is daarnaast belangrijk om in de beleidsvoorbereiding meer aandacht te besteden aan burgerperspectieven op de rechtvaardigheid van verdelingen. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld via raadplegingen, deliberaties en burgerberaden.

We hebben ook de voorkeuren van burgers voor verdelingsbeginselen in het Nederlandse klimaatbeleid onderzocht. Via een representatieve enquête legden we burgers de vier beleidscasussen uit onze eerdere analyse voor en vroegen hen naar hun voorkeuren voor de tien verdelingsbeginselen (zie figuur 2). Dit onderzoek laat zien dat wat burgers rechtvaardig vinden, soms verschilt met hoe verdelingen er in de praktijk uit zien. Een andere conclusie is dat wat burgers rechtvaardig vinden sterk afhangt van het soort vraagstuk en het soort maatregel. Tot slot blijkt dat burgers een rechtvaardige verdeling van klimaatbeleid vaak belangrijker vinden dan zo min mogelijk CO<sub>2</sub>-uitstoot. Rechtvaardigheid doet er dus toe voor het draagvlak.

### **Hoofdboodschap: naar een rechtvaardigheidsperspectief voor klimaatbeleid**

De kernboodschap die we willen meegeven is dat bij het maken van klimaatbeleid rechtvaardigheid een zelfstandig perspectief moet zijn, naast de perspectieven doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit draagt bij aan versterking van het draagvlak van klimaatbeleid. Dit geldt voor alle drie de vormen van klimaatbeleid: adaptatiebeleid, mitigatiebeleid en de omgang met klimaatschade. Er is dus een verandering nodig, waarmee het denken over verdelende rechtvaardigheid explicieter, structureler en zichtbaarder wordt (figuur 3).

### **Figuur 3** Naar een rechtvaardigheidsperspectief voor klimaatbeleid



Om deze verandering te kunnen maken formuleert de WRR drie concrete aanbevelingen:

#### **Aanbeveling 1. Inhoudelijke verbreding: behandel klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid.**

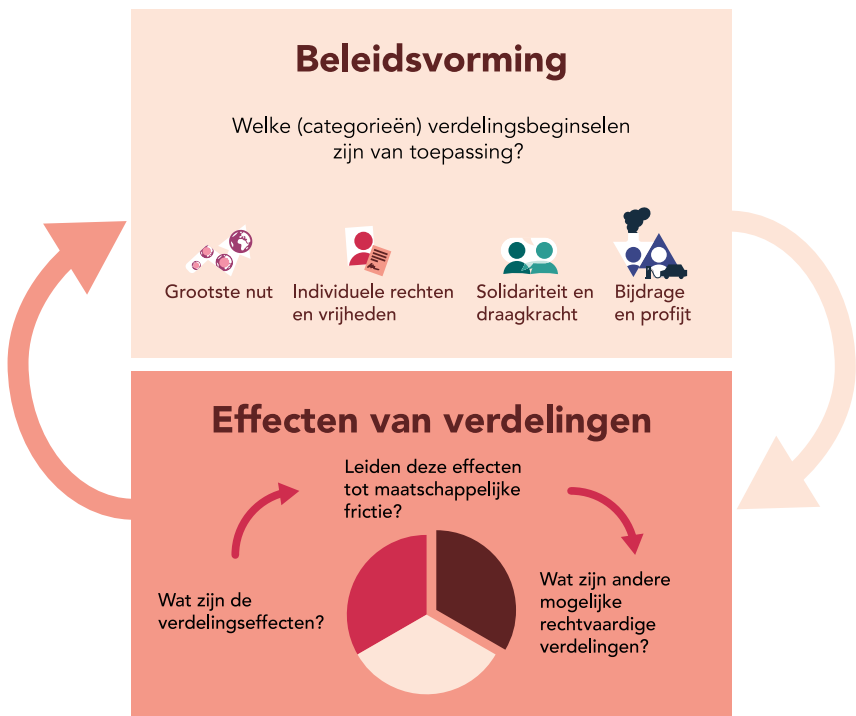
De WRR komt tot de conclusie dat de drie opgaven binnen het klimaatbeleid als een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid behandeld moeten worden. Er worden immers klimaatkosten verdeeld als gevolg van beleid voor mitigatie, adaptie en klimaatschade. En soms worden andere zaken verdeeld, zoals reductieopgaven. De WRR beveelt aan om met behulp van de tien verdelingsbeginselen uit dit rapport (zie figuur 2) het gesprek te voeren over rechtvaardige verdelingen.

Deze beginselen bieden concrete handvatten om de uitgangspunten van het klimaatbeleid te verduidelijken in het maatschappelijke en politieke debat.

**Aanbeveling 2. Procedurele verankering: organiseer vroegtijdige, gerichte aandacht voor verdelende rechtvaardigheid en onderbouw keuzes voor verdelingsbeginselen expliciet.**

Aandacht voor verdelende rechtvaardigheid dient in het beleidsproces systematisch en tijdig verankerd te worden. Dat kan door in de beleidsvorming een aantal vragen gestructureerd en expliciet aan bod te laten komen (figuur 4). Onderbouw beleidskeuzes aan de hand van verdelingsbeginselen en maak duidelijk waarom voor een gegeven verdeling gekozen wordt. Ook het meenemen van burgerperspectieven is hierbij belangrijk.

**Figuur 4** Rechtvaardigheidsperspectief bij totstandkoming beleid



**Aanbeveling 3. Institutionele borging: zorg dat aandacht voor rechtvaardigheid van verdelingen wordt geborgd in het beleidsproces.**

Om te zorgen dat er stelselmatig aandacht blijft voor verdelende rechtvaardigheid moet dit ook onderdeel worden van het stelsel van *checks and balances* rondom klimaatbeleid. Dat betekent dat zulke aandacht ook institutioneel geborgd moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar toetsingskader expliciet de verdelende effecten van klimaatbeleid en de rechtvaardigheid daarvan te laten meewegen. De Raad van State is nu al betrokken bij de toetsing van het Klimaatplan. Een ander orgaan waar zulke institutionele borging deels belegd zou kunnen worden is de nieuwe Wetenschappelijke Klimaatraad.

# Rechtvaardigheid in klimaatbeleid

## Over de verdeling van klimaatkosten

---

Rechtvaardigheid moet, net als doelmatigheid en rechtmatigheid, een belangrijke pijler zijn van het Nederlandse klimaatbeleid. Het klimaat en het klimaatbeleid zullen de komende decennia veranderen. Niet alleen moet de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2050 teruggebracht zijn tot netto nul, ook zal Nederland steeds meer te maken krijgen met een stijgende zeespiegel en extreem weer. Deze opgaven gaan gepaard met hoge kosten. Als de verdeling van deze klimaatkosten niet als rechtvaardig wordt ervaren, dan komt het draagvlak voor het klimaatbeleid onder druk.

In het rapport *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten* doet de WRR daarom drie aanbevelingen:

- (1) Verbreed het debat en behandel het klimaatbeleid als een verdelingsvraagstuk.
- (2) Veranker de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken.
- (3) Zorg voor institutionele borging en toetsing van de aandacht voor een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten.

