

Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid

Marc Davidson

WRR



De serie ‘Working Papers’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working papers is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
070-356 46 00
info@wrr.nl
2500 EA Den Haag
wrr.nl

Vormgeving binnenwerk: Ontwerpwerk, Den Haag
Working Paper nummer 49

E-IBSN 978-90-832012-2-1

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2021

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.

Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid

Marc Davidson

WRR

Samenvatting

Om de doelen van het klimaatakkoord van Parijs te realiseren, wordt het Nederlandse klimaatbeleid de komende jaren verder geïntensiveerd.

Dit document geeft antwoord op de vragen:

- welke verdelingsvraagstukken er in het klimaatbeleid spelen;
- welke verdelingsprincipes de academische filosofie aanreikt om beleid rechtvaardig vorm te geven.

Uitgaande van het klimaatakkoord van Parijs spelen deze verdelingsvraagstukken:

1. het totaal aan emissies dat nog binnen de klimaatdoelen kan worden uitgestoten (koolstofbudget);
2. de kosten van maatregelen om emissies te reduceren (mitigatiekosten);
3. de kosten van aanpassing aan een veranderend klimaat (adaptatiekosten);
4. de kosten van klimaatschade die ondanks mitigatie en adaptatie zullen optreden (schadekosten).

Op basis van de twee hoofdstromingen in de ethiek, deontologie en consequentialisme, is een aantal politiek-filosofische theorieën te onderscheiden over verdelende rechtvaardigheid. Deontologie onderscheidt negatieve plichten, zoals de plicht anderen niet te schaden in lijf en goederen, en positieve plichten, zoals de plicht anderen te helpen in geval van nood. Libertarisme is de politieke filosofie die enkel een rol ziet voor de overheid om negatieve plichten af te dwingen, terwijl liberaal-egalitarisme daarnaast ook een rol ziet voor de overheid bij positieve plichten. Het libertarisme is daarnaast onder te verdelen in twee opvattingen over de verdeling van natuurlijke hulpbronnen. Volgens rechts-libertariërs kunnen natuurlijke hulpbronnen worden toegeëigend op basis van 'wie het eerst komt, het eerst maalt', terwijl volgens links-libertariërs natuurlijke hulpbronnen gelijk per capita moeten worden verdeeld. Het utilitarisme, de belangrijkste vorm van consequentialisme, hecht geen betekenis aan negatieve en positieve plichten, maar stelt enkel als doel het totale geluk, nut en welzijn van alle betrokkenen te maximaliseren. Aangezien herverdeling van rijk naar arm het totale geluk, nut en welzijn vergroot vanwege het afnemende grensnut van extra geld, wijzen utilitarisme en liberaal-egalitarisme met betrekking tot verdelende rechtvaardigheid grotendeels in dezelfde richting van het draagkrachtsprincipe en het verbeteren van de positie van de minst bevoordeelden.

Op basis van deze politiek-filosofische theorieën zijn de volgende verdelingsprincipes te formuleren ten aanzien van de eerdergenoemde verdelingsvraagstukken met betrekking tot het Nederlandse klimaatbeleid:

Libertarisme:

- Koolstofbudget:
 - **Rechts-libertarisme:** verdeling op basis van historische emissies (grandfathering).
 - **Links-libertarisme:** verdeling gelijk *per capita*.
- Mitigatiekosten: elke actor is zelf verantwoordelijk voor de kosten ('de vervuiler betaalt').
- Adaptatie- en schadekosten: elke getroffene is zelf verantwoordelijk voor de kosten, tenzij deze op veroorzakers kunnen worden verhaald. Collectieve adaptatiekosten, zoals bij de aanleg van dijken, worden zoveel mogelijk gedragen op basis van het profijtbeginsel.

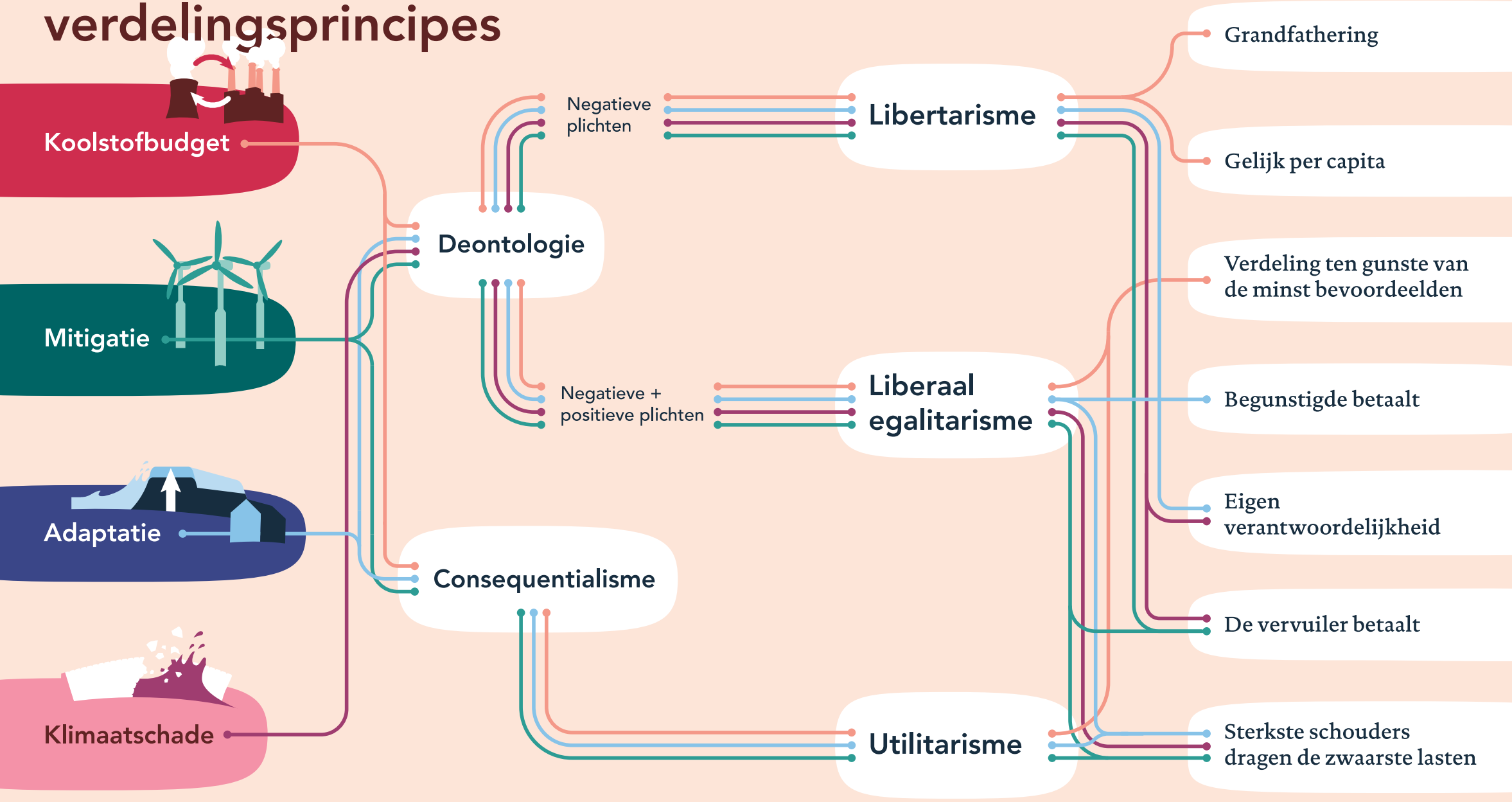
Liberaal-egalitarisme en utilisme:

- Koolstofbudget: verdeling ten gunste van de minst bevoordeelden.
- Mitigatiekosten: elke actor is *in principe* zelf verantwoordelijk voor de kosten ('de vervuiler betaalt'). Mitigatiekosten van de minst bevoordeelden worden echter gedeeld op basis van het principe dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen'.
- Adaptatie- en schadekosten: worden gedeeld op basis van het principe dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen', tenzij kosten op veroorzakers kunnen worden verhaald.

De verwachting is dat de verdeling van het koolstofbudget de grootste financiële gevolgen heeft en daarom het relevantst is voor de rechtvaardigheid van het klimaatbeleid.

In het geval van liberaal-egalitarisme en utilitarisme bestaat met betrekking tot de mitigatiekosten enige spanning tussen het principe dat de vervuiler betaalt en het draagkrachtsprincipe. Uitdaging is te zorgen dat compensatie van mitigatiekosten de prikkel tot mitigatie niet vermindert.

Verdelingsvraagstukken en bijbehorende verdelingsprincipes



Verdelingsvraagstukken

Ethische redeneerschema's

Politiek-filosofische stromingen

Verdelingsprincipes

Ten geleide

WRR Working Paper *Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid* is geschreven door prof. dr. Marc Davidson (Radboud Universiteit Nijmegen). Het paper was gereed op 24 juni 2021.

Sinds vorig jaar is de WRR bezig met een project over rechtvaardige verdelingen van de lasten van het Nederlandse klimaatbeleid. Het resultaat van dit project zal in 2022 gepubliceerd worden als een Verkenning.

Om dit project een solide basis te geven hebben we professor dr. Marc Davidson, hoogleraar Wijsgerige ethiek en politieke filosofie met de leeropdracht Filosofie van duurzaamheid en milieu aan de Radboud Universiteit, gevraagd een Working Paper te schrijven over de omgang met verdelingsvraagstukken die voortkomen uit het Nederlandse klimaatbeleid. Wat zijn de verschillende mogelijkheden om de lasten van het klimaatbeleid te verdelen tussen de verschillende actoren? En via welke verdelingsprincipes kan dit tot een rechtvaardige verdeling leiden?

Bij de uitwerking van deze opdracht is Davidson uitgegaan van vier verdelingsvraagstukken die centraal staan in het klimaatbeleid, zowel in internationale als in nationale context. Dit zijn (1) verdeling van het koolstofbudget, (2) verdeling van kosten voor mitigatiebeleid, (3) verdeling van kosten voor adaptatiebeleid en (4) verdeling van (financiële) klimaatschade. Deze vraagstukken ordent Davidson aan de hand van twee ethische stromingen (deontologie en consequentisme) en een aantal daarmee samenhangende politiek-filosofische theorieën (libertarisme, liberalisme en utilitarisme). Davidson laat systematisch zien dat de verdelingsopgave afhankelijk van ethische en politieke voorkeur *in theorie* totaal anders kan worden opgelost.

De vier vraagstukken dienen in dit Working paper als illustratie om te laten zien wat er gebeurt als volgens een bepaalde ethische stroming of politiek-filosofische theorie beleid gemaakt wordt. Wat doet dit met de verdelingen van bijvoorbeeld het koolstofbudget of van de beleidskosten?

De grootste bijdrage die het Working Paper levert voor de nog te publiceren Verkenning is dat het ons heeft geholpen om op basis van belangrijkste stromingen en theorieën, een aantal verdelingsmechanismen te definiëren – zoals de vervuiler betaalt en de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Deze en andere verdelingsprincipes bieden zicht op de vraag hoe de lasten van het klimaatbeleid verdeeld kunnen worden en hoe rechtvaardigheid daarin een expliciete rol kan spelen. In de WRR Verkenning zullen we aantal verdelingsvraagstukken uit het klimaatbeleid empirisch benaderen en kijken hoe verdelingsprincipes daar een rol spelen. Dit Working paper biedt hiervoor een rijke inhoudelijke analyse en uitstekende handvatten.

Vanwege de informatiedichtheid en de complexe materie van het Working paper, hebben we gekozen om met infographics te werken. Deze zijn later toegevoegd door de WRR

De serie ‘Working Papers’ omvatten studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

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

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

Inhoud

Samenvatting	4
Ten geleide	8
Inleiding	11
1. Welke verdelingsvraagstukken spelen er?	12
1.1 Het koolstofbudget	12
1.2 Mitigatiekosten	14
1.3 Adaptatiekosten en klimaatschade	16
1.4 Intergenerationele rechtvaardigheid en rechtvaardigheid tussen mens en ander leven	17
2. Wat zijn de verdelingsprincipes in de internationale context?	19
2.1 Libertarisme	19
2.2 Liberaal-egalitarisme	26
2.3 Utilitarisme	30
2.4 Samenvatting en vergelijking met de feitelijke klimaatonderhandelingen	32
3. Welke betekenis hebben deze principes in de Nederlandse context?	36
3.1 Libertarisme	36
3.2 Liberaal-egalitarisme en utilitarisme	39
4. Conclusie	43
Literatuur	45

Inleiding

In 2015 werd in Parijs het klimaatakkoord getekend met als doel de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde ruim onder 2 °C boven het pre-industriële niveau te houden en om inspanningen te plegen om de temperatuurstijging tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau te beperken. Ook Nederland heeft zich in Europees verband aan deze doelstelling gecommitteerd. Dat betekent dat de komende jaren het klimaatbeleid verder wordt geïntensiveerd. Zowel klimaatverandering als beleid om deze verandering tegen te gaan, brengen hoge kosten met zich mee. Protesten zoals in 2018 in Frankrijk van *Les Gilets Jaunes* ('de gele hesjes') tegen de verhogingen van de brandstofaccijnzen, tonen zowel de mate waarin maatregelen in het leven ingrijpen als de maatschappelijke onrust die ontstaat wanneer overheidsbeleid als onrechtvaardig wordt ervaren. Juist vanwege de impact van klimaatbeleid is het van belang om aandacht te besteden aan de rechtvaardigheid van de kostenverdeling. Doel van dit Working Paper, geschreven in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, is dit vraagstuk te verhelderen. Achtereenvolgens wordt antwoord gegeven op deze vragen:

- Welke verdelingsvraagstukken spelen er?
- Wat zijn de verdelingsprincipes in de internationale context?
- Welke betekenis hebben deze principes in de Nederlandse context?

1. Welke verdelingsvraagstukken spelen er?

In dit hoofdstuk geven we toelichting op de vier verdelingsvraagstukken die voortvloeien uit het klimaatakkoord van Parijs:

1. het totaal aan emissies dat nog binnen de klimaatdoelen kan worden uitgestoten (koolstofbudget),
2. de kosten van maatregelen om emissies te reduceren (mitigatiekosten),
3. de kosten van aanpassing aan een veranderend klimaat (adaptatiekosten),
4. de kosten van klimaatschade die ondanks mitigatie en adaptatie zullen optreden (schadekosten).

Aan de formulering van mondiale emissiereductiedoelen gaan echter nog twee verdelingsvraagstukken vooraf: de verdeling van kosten en baten tussen de generaties en de verdeling tussen mens en andere levensvormen op deze planeet. Deze verdelingsvraagstukken bespreken we aan het eind van het hoofdstuk.

1.1 Het koolstofbudget

In 1992 werd in Rio de Janeiro het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (UNFCCC) getekend. Het uiteindelijke doel van het UNFCCC is “het stabiliseren van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau dat gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen”. Op de 21e Conferentie van Partijen bij het UNFCCC, gehouden op 12 december 2015 in Parijs, werd dit kwalitatieve doel vertaald in een kwantitatief doel. In het klimaatakkoord van Parijs kwamen vertegenwoordigers van 196 staten overeen om “de stijging van de gemiddelde temperatuur op aarde ruim onder 2 °C boven het pre-industriële niveau te houden en om inspanningen te plegen om de temperatuurstijging tot 1,5 °C boven het pre-industriële niveau te beperken”. Hoewel het IPCC heeft gewaarschuwd dat een stijging van de mondiale gemiddelde temperatuur van 2 °C boven het pre-industriële niveau nog steeds behoorlijk riskant is (IPCC, 2018), wordt 2 °C vaak gepresenteerd als een omslagpunt. Ofwel: onder deze temperatuurstijging wordt gevaarlijke antropogene interferentie met het klimaatsysteem voorkomen, terwijl we daarboven aanzienlijke risico's lopen.¹

Omdat CO₂ honderden tot duizenden jaren in de atmosfeer blijft, wordt de gemiddelde temperatuur op aarde niet alleen bepaald door de huidige uitstoot, maar ook door de cumulatieve uitstoot sinds de industriële revolutie. Volgens

¹ De geschiedenis van het 2 °C-doel kan worden teruggevoerd op een artikel van Nordhaus (1975). Zie ook Rijsberman en Swart (1990).

het IPCC (2014) wordt een temperatuurstijging van 2 °C bereikt wanneer we circa 2.900 miljard ton CO₂ in de atmosfeer hebben uitgestoten. Tussen 1870 en 2011 is al 1.900 miljard ton uitgestoten, wat inhoudt dat we over een ‘koolstofbudget’ beschikken in de orde van 1.000 miljard ton. Om de 2 °C-doelstelling te halen, moet de jaarlijkse wereldwijde uitstoot van broeikasgassen dalen van de huidige 50 GtCO₂eq (gigaton CO₂-equivalent) tot de helft daarvan in 2050. Om de doelstelling van 1,5 °C te halen, moeten de emissies naar de atmosfeer met 80% worden verminderd (UNEP, 2020).

Om ervoor te zorgen dat de totale uitstoot inderdaad binnen veilige grenzen blijft, is het noodzakelijk het wereldwijde koolstofbudget over de verschillende landen te verdelen met bijbehorende sancties bij overschrijding van de nationale koolstofbudgetten.² Zonder een dergelijke “wederzijdse dwang, wederzijds overeengekomen”, zoals Garret Hardin (1968) benadrukte in *The Tragedy of the Commons*, blijft het voor individuele landen rationeel om gratis mee te liften (‘free riding’) op de inspanningen van andere landen. De overeenkomst die in 1987 in Montreal werd ondertekend om de ozonlaag te beschermen, toont aan dat een bindende wereldwijde overeenkomst ondersteund door sancties zowel mogelijk als effectief is (Barrett, 2008). Ook op nationale schaal kunnen overheden collectieve diensten zoals politie en sociale zekerheid alleen verlenen als er een belastingplicht is. Als belastingbetalingen vrijwillig waren, zouden overheden immers weinig inkomsten ontvangen. Elinor Ostrom (1990) toonde aan dat collectieve actieproblemen op lokale en kleine schaal, waarbij er directe interactie is tussen de deelnemers, in onderling overleg kunnen worden opgelost. Klimaatverandering is echter verre van lokaal of kleinschalig.

Een internationale verdeling van het CO₂-budget is ook nodig om een gelijk speelveld te creëren voor internationaal opererende bedrijven. Zonder een uniforme wereldwijde koolstofprijs, bewerkstelligd door flexibele economische instrumenten zoals internationaal verhandelbare emissierechten of uniforme koolstofbelastingen, zal ‘koolstoflekkage’ (*carbon leakage*) optreden (Babiker,

2 In principe is het ook mogelijk om in plaats van het koolstofbudget te spreken over de verdeling van emissiereductiedoelen, zoals in de internationale klimaatonderhandelingen. Budget en reductiedoel zijn immers gekoppeld. Wanneer de huidige emissies 100 bedragen en het budget 80, is het reductiedoel 20. Toch wordt in deze notitie de voorkeur gegeven aan het koolstofbudget als fundamenteel verdelingsvraagstuk. Een van de redenen is dat de verdeling van reductiedoelen problematisch wordt naarmate men meer afdaalt naar individueel niveau. Terwijl het koolstofbudget wel is te verdelen over individuele burgers en huishoudens is dat niet mogelijk met reductiedoelen. Ook in het geval het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) wordt een emissieplafond of koolstofbudget over de participanten verdeeld en geen individuele emissiereductiedoelstellingen. Daarnaast maakt het spreken over een koolstofbudget duidelijk dat de daadwerkelijke emissies anders kunnen zijn: men kan immers een deel van het eigen budget overdragen aan anderen of juist extra budget kopen.

2005). Het houdt in dat bedrijven hun productie verplaatsen naar andere landen met minder strenge emissiebeperkingen of dat zij de concurrentieslag verliezen met bedrijven in die landen. Dit leidt ertoe dat landen die het voortouw willen nemen, worden beperkt in de mate waarin ze voorop kunnen lopen. Ze willen immers voorkomen dat hun industrie te veel concurrentienaandeel ondervindt.

De economische belangen bij de internationale verdeling van het koolstofbudget, oftewel de toedeling van nationale reductiedoelen, zijn enorm. Als we uitgaan van marginale kosten van maatregelen om emissies te vermijden in de orde van grootte van 50 à 100 US-dollar per vermeden ton CO₂ in 2030 (Stiglitz et al., 2017), dan zou de marktwaarde van het jaarlijkse koolstofbudget in 2030 in de orde van *twee tot vier biljoen US-dollar* liggen. Bij deze bedragen vallen huidige budgetten voor financiële steun van geïndustrialiseerde landen aan ontwikkelingslanden voor mitigatie, adaptatie en ontwikkelingssamenwerking in het niet.

Gezien de enorme omvang van het verdelingsvraagstuk is het begrijpelijk dat regeringsleiders onderhandelingen over de internationale toewijzing van het koolstofbudget vermijden. Wereldleiders bestempelden het akkoord van Parijs als een doorbraak en een groot succes. Voor het eerst beloofden vrijwel alle landen, zowel geïndustrialiseerde als ontwikkelingslanden, hun eigen nationale uitstoot van broeikasgassen te beteugelen. Deze unanimiteit had echter een hoge prijs. Het klimaatakkoord van Parijs stond elk land toe om vrijwillige *Intended National Determined Contributions* (INDC's) voor te stellen (UNFCCC, 2015). Gezien de eerdergenoemde aard van collectieve handelingsproblemen waren maar weinig wetenschappers verbaasd dat de optelsom van alle vrijwillige INDC's onvoldoende is om de wereldwijde temperatuurstijging tot 2 °C te beperken (Rogelj, et al., 2016; UNEP, 2020) – zelfs als beloften worden nagekomen.

1.2 Mitigatiekosten

Aan de verdeling van het koolstofbudget is een tweede vraagstuk verbonden: de verdeling van de kosten van maatregelen en beleid om de uitstoot van broeikasgassen te vermijden, oftewel de *mitigatiekosten*.³ Het koolstofbudget is

3 Nota bene: mitigatiekosten beperken zich niet tot de uitgaven aan bijvoorbeeld windmolens en dubbelglas, maar omvatten ook het welvaartsverlies ten gevolge van bijvoorbeeld verlies aan comfort en handelingsvrijheid. Een belangrijke maatregel om emissies te reduceren is bijvoorbeeld verminderde vleesconsumptie. Het minderen van een bepaald gedrag kan op het eerste gezicht juist geld opleveren. Aangezien er een positieve betalingsbereidheid is om het oude consumptiepatroon wél voort te zetten, is er economisch gezien toch een welvaartsverlies.

immers kleiner dan de hoeveelheid broeikasgassen die landen zouden uitstoten zonder klimaatbeleid, dat wil zeggen in *business-as-usual*. Behoren landen, nadat het koolstofbudget is verdeeld, elkaar financieel te helpen bij het dragen van de mitigatiekosten? De verdelingsvraagstukken over het koolstofbudget en de mitigatiekosten zijn gekoppeld omdat de verdeling van het koolstofbudget ook de kosten van mitigatie kan compenseren: hoe groter het aandeel van het koolstofbudget dat een land krijgt toebedeeld, hoe lager de uiteindelijke netto lasten van het klimaatbeleid.

Een groter aandeel van het koolstofbudget hoeft niet te betekenen dat een land ook daadwerkelijk meer emitteert. In het economische ideaal van een efficiënte wereld, waarin overal ter wereld dezelfde ‘koolstofprijs’ geldt, is mitigatie onafhankelijk van de toebedeelde emissieruimte. Dit is het geval bij een systeem van mondiaal verhandelbare ‘emissierechten’ of een mondiale koolstofbelasting. Als emissierechten vrij verhandelbaar zijn, dan heeft ook een land waarvan de emissies volledig worden gedekt door het toebedeelde koolstofbudget een prikkel voor mitigatie. Extra mitigatie creëert immers ruimte om emissierechten aan andere landen te verkopen. Zo worden de mondiale klimaatdoelen tegen de laagste kosten behaald. Er wordt immers alleen de goedkoopste set aan mitigatiemaatregelen ingezet. Zou de koolstofprijs per land verschillen, dan zouden in het ene land emissies worden gereduceerd tegen hoge kosten, terwijl in een ander land maatregelen worden nagelaten die dezelfde emissies tegen lagere kosten hadden kunnen vermijden. Kortom: in een efficiënte wereld staan de mitigatiemaatregelen die elk land treft los van de verdeling van het koolstofbudget. De verdeling van het koolstofbudget bepaalt dan alleen hoeveel van de mitigatiekosten worden gecompenseerd door de waarde van het toebedeelde koolstofbudget. Vindt echter geen of beperkte emissiehandel plaats, dan kan een groter aandeel van het koolstofbudget betekenen dat in dat land daadwerkelijk minder mitigatie plaatsvindt.

Hof et al. (2017) schatten de totale emissiereductiekosten van het bereiken van een wereldwijd emissieniveau van 42 GtCO₂eq in 2030 tussen 0,31% en 0,64% van het mondiale bbp. Dat is vergelijkbaar met de mediane schatting van ongeveer 0,6% gerapporteerd door het IPCC (Clarke et al., 2015). Met een geschat mondiaal bbp in 2030 van ruim boven de 100 biljoen dollar, impliceert dit mondiale mitigatiekosten in de orde van grootte van honderden miljarden euro’s per jaar. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schat voor de Nederlandse situatie de nationale kosten voor het behalen van de doelen uit het Nederlands klimaatakkoord uit 2019 op ruwweg ruim 3 miljard euro per jaar in 2030 (Koelemeijer en Strengers, 2020: 6).

1.3 **Adaptatiekosten en klimaatschade**

Hoewel een stijging van de mondiale gemiddelde temperatuur van 2 °C boven het pre-industriële niveau vaak als een omslagpunt wordt gepresenteerd, zal ook bij het behalen van de klimaatdoelen nog steeds klimaatverandering plaatsvinden. Volgens het IPCC (2021) is de menselijke invloed op het klimaatstelsel duidelijk, en hebben de recente klimaatveranderingen wijdverbreide gevolgen gehad op menselijke en natuurlijke systemen. Het IPCC (2018) stelt dat zowel bij een temperatuurstijging van 1,5 °C als 2 °C de zeespiegel stijgt, verlies aan biologische diversiteit plaatsvindt, en risico's toenemen voor gezondheid, levensonderhoud, voedselzekerheid, watervoorziening, menselijke veiligheid en economische groei. Met andere woorden: ook bij het behalen van de klimaatdoelen van Parijs treedt klimaatschade op. Samenlevingen kunnen deze schade deels voorkomen door zich aan te passen: door dijken te bouwen of te verhogen, door de waterhuishouding aan te passen, door nieuwe warmtestress-resistente landbouwgewassen te ontwikkelen of zelfs door te verhuizen. Adaptatie levert het derde verdelingsvraagstuk: wie draagt de lasten en kosten ervan? Tenslotte zal ook adaptatie niet alle klimaatschade kunnen voorkomen. Het laatste verdelingsvraagstuk betreft daarom de verdeling van de klimaatschade. Het gaat hierbij zowel om de verdeling van de fysieke klimaatschade zelf – wie woont op plekken waar men meer aan klimaatrisico's blootstaat dan op andere plekken? – als om de verdeling van schadecompensatie.

Nota bene: de adaptatiekosten en klimaatschade zijn de komende jaren beperkt in vergelijking tot de waarde van het koolstofbudget en de huidige mitigatiekosten. Er is immers geen beleidsterrein waarvoor méér geldt dat de kost voor de baat uitgaat. Tussen huidige emissies, en het voorkomen daarvan, én de resulterende effecten op het klimaat zitten decennia tot millennia (Hansen, 2005; Meehl et al., 2005). Hoewel de verwachting is dat klimaatschade met of zonder klimaatbeleid de komende decennia toeneemt, is de klimaatschade momenteel nog beperkt vergeleken met de huidige mitigatiekosten die nodig zijn om ergere schade in de toekomst te voorkomen (zie bijvoorbeeld Hsiang et al., 2017; Howard en Sterner, 2017).⁴

4

In het klimaatakkoord van Parijs is afgesproken vanaf 2020 honderd miljard dollar per jaar te mobiliseren voor klimaatbeleid in ontwikkelingslanden. Het bestuur van het Green Climate Fund (GCF) dat de fondsen beheert, heeft aangegeven daarbij te mikken op 50% van dat bedrag voor adaptatie.

1.4 Intergenerationele rechtvaardigheid en rechtvaardigheid tussen mens en ander leven

De vier verdelingsvraagstukken in de vorige paragrafen komen voort uit het klimaatdoel van Parijs en gaan over het koolstofbudget, mitigatiekosten, adaptatiekosten, en schadekosten. Door uit te gaan van het Parijsakkoord zijn echter twee belangrijke verdelingsvraagstukken nog uit beeld gebleven. Klimaatverandering stelt ons niet alleen voor vragen over een rechtvaardige verdeling van kosten en baten van klimaatbeleid tussen landen en tussen inwoners van een land onderling, maar ook tussen de nu levenden en toekomstige generaties, en tussen mens en andere levensvormen op deze planeet. Die laatste twee verdelingsvraagstukken gaan aan de formulering van het mondiale klimaatdoel vooraf. De klimaatdoelstelling van 2 °C wordt vaak gepresenteerd als een omslagpunt: onder deze temperatuurstijging wordt gevaarlijke antropogene interferentie met het klimaatsysteem voorkomen, terwijl we daarboven aanzienlijke risico's lopen. Maar dat is maar ten dele waar. Aan de klimaatdoelen ligt ook impliciete dan wel expliciete *kosten-batenanalyse* ten grondslag: een afweging tussen de risico's van klimaatverandering en de kosten om deze risico's te verminderen. Zoals de discussie rond de veiligheid van beperking van de temperatuurstijging tot 1,5 °C of 2 °C aangeeft, is er geen scherpe grens aan te geven. Tegelijkertijd moeten méér emissies worden gereduceerd om veiligere doelen na te streven en zijn de mitigatiekosten daarmee ook hoger. Economen proberen in deze afweging het 'optimale' pad te vinden waar de kosten van mitigatie nog net opwegen tegen de kosten van klimaatschade. Voor dergelijke berekeningen ontving de Yale-econoom William Nordhaus in 2018 de Nobelprijs voor Economie.

Een heet hangijzer in deze kosten-batenanalyses is de wijze waarop kosten en baten die in verschillende jaren optreden met elkaar worden vergeleken. Kosten van klimaatbeleid, zoals de investeringskosten voor de bouw van een windmolenpark, worden op de korte termijn gemaakt. Door de traagheid van het klimaatsysteem en de lange tijd dat CO₂ in de atmosfeer blijft, treden de baten van vermeden klimaatschade echter pas decennia tot eeuwen of zelfs millennia later op. Veel economen, waaronder ook Nordhaus, kennen daarbij een lagere waarde toe aan kosten en baten naarmate zij verder in de toekomst optreden. In de context van klimaatbeleid is deze 'verdiscontering' van toekomstige kosten en baten echter controversieel. Dit treft het vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid tussen de generaties (zie bijvoorbeeld Davidson, 2015) in de kern. Mogen wij bijvoorbeeld aan klimaatschade een lager gewicht geven omdat wij verwachten dat toekomstige generaties rijker zijn dan wij? Mogen wij een lager gewicht geven aan de klimaatschade die toekomstige generaties lopen omdat het hemd nader is dan de rok? Afhankelijk van het antwoord op zulke vragen volgt uit een kosten-batenanalyse een ander mondiaal reductiedoel.

Zo beveelt Nordhaus (2019), door weinig waarde te hechten aan klimaatschade voor toekomstige generaties (een hoge discontovoet), een ‘optimaal pad’ aan dat leidt tot meer dan 3 °C temperatuurstijging in 2100.⁵

Ten slotte is het belangrijk te benadrukken dat klimaatverandering niet enkel de mens treft, maar ook – en wellicht zelfs in ernstigere mate – andere levensvormen op deze planeet. Volgens het Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) is de snelheid van wereldwijde veranderingen in de natuur tijdens de afgelopen vijftig jaar ongekend in de menselijke geschiedenis. Hoewel klimaatverandering niet de enige of belangrijkste oorzaak is, is klimaatverandering een van de directe aanjagers van verandering in de natuur met de grootste wereldwijde impact – naast veranderingen in land- en zeegebruik, directe exploitatie van organismen, verontreiniging, en invasie van uitheemse soorten (IPBES, 2019). Het is evident dat stringenter emissiereductiedoelen worden geformuleerd naarmate de gevolgen van klimaatverandering voor de natuur zelf, dus onafhankelijk van het resulterende verlies voor de mens, een zwaarder gewicht worden toegekend in besluitvorming over doelen van toegestane mondiale temperatuurstijging. De formulering van klimaatdoelen is daarmee ook een vraagstuk van verdelende rechtvaardigheid tussen mens en andere soorten. Op dat vraagstuk bestaan uiteenlopende visies, variërend van antropocentrisch (alleen menselijk welzijn is moreel relevant) en sentiëntistisch (het welzijn van mens en andere dieren is moreel relevant), tot biocentrisch (het welzijn van alle levensvormen is moreel relevant) en ecocentrisch (het welzijn van ecosystemen is moreel relevant).

5 Sommige auteurs hebben gesuggereerd dat als toekomstige generaties de grootste voordelen hebben van mitigatie, de huidige generaties de mitigatiekosten dan ook naar toekomstige generaties kunnen verleggen door bijvoorbeeld mitigatie te financieren met leningen (Foley, 2009; Rendall, 2011; Broome, 2012). Dat idee berust echter op een denkfout. De wereld als geheel kan niet van de toekomst lenen. Enkel de nu levenden kunnen onderling lenen. Wat wel mogelijk is, is dat een individuele overheid op de kapitaalmarkt leent en daarmee een schuld voor toekomstige inwoners van het betreffende land achterlaat aan andere toekomstige actoren. De secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat oppert dit idee in het artikel ‘Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen’ (Ongering, 2021). Ook deze oplossing roept vraagstukken op over intergenerationele rechtvaardigheid. Is het rechtvaardig dat de veroorzakers van schade hen die geschaad gaan worden laten betalen om de schade te voorkomen? Een dergelijke benadering zou het omgekeerde zijn van het principe dat de vervuiler betaalt.

2. Wat zijn de verdelingsprincipes in de internationale context?

Dit hoofdstuk gaat over de principes die volgen uit de belangrijkste politiek-filosofische theorieën over verdelende rechtvaardigheid: rechts- en links-libertarisme, liberaal-egalitarisme en utilitarisme. Van elke politiek-filosofische theorie vatten we eerst de essentie samen. Daarna zetten we uiteen welke verdelingsprincipes eruit volgen voor het klimaatdebat. Ten slotte bespreken we hoe de principes zich verhouden tot de onderhandelingsposities in het actuele klimaatdebat.

2.1 Libertarisme

2.1.1 Algemene beschrijving

Het simpele en centrale idee achter het libertarisme is dat mensen vrij moeten zijn van beperkingen of dwang door anderen bij het vormgeven van hun eigen leven. Dit centrale idee is het gemakkelijkst te begrijpen vanuit onderliggende *deontologische* principes (Nozick, 1974: 30-1). Volgens de deontologie hebben mensen de volmaakte plicht om zich te onthouden van handelingen die de lichamelijke integriteit en persoonlijke eigendommen van anderen schade toebrengen, en de onvolmaakte plicht om bepaalde handelingen juist wel te verrichten, zoals het helpen van anderen in tijden van nood. Volmaakte plichten gelden altijd, terwijl onvolmaakte plichten van de situatie kunnen afhangen. Hoewel de volmaakte plichten worden weerspiegeld door overeenkomstige *negatieve rechten*, rechten jegens andere mensen dat deze anderen bepaalde handelingen *niet* uitvoeren, worden de onvolmaakte plichten niet weerspiegeld door overeenkomstige *positieve rechten*. Ofwel: je hebt geen rechten dat anderen jou helpen. Dat komt doordat in geval van conflict de volmaakte plichten de onvolmaakte plichten overtroeven.

Volgens libertariërs beperkt het primaat van negatieve rechten sterk de gerechtvaardigde invloed van overheden op ons leven en de mogelijkheden voor overheden om welvaart te herverdelen. Mensen mogen niet tegen hun wil door de samenleving worden gedwongen om bij te dragen aan het helpen van de minst bevoordeelden in de samenleving (zoals bepleit door het liberaal-egalitarisme) of het verbeteren van het grotere goed (zoals bepleit door het utilitarisme). In feite vergelijken libertariërs onvrijwillige belasting met diefstal of dwangarbeid. Het is dus niet zo dat libertariërs geen plichten erkennen om anderen in nood te helpen, maar ze verwerpen het recht van overheden om deze hulp af te dwingen. Aangezien libertariërs de vrijwillige overdracht van privé-eigendom aan anderen alleen legitiem vinden wanneer dat in ruil is of als geschenk, is libertarisme zeer verenigbaar met het kapitalisme en de vrijemarkteconomie. Voor zover libertariërs een rol voor een overheid zien, is het om de negatieve

rechten van burgers te beschermen door politie en justitie. De vorm van libertarisme die zelfs zo'n 'nachtwakerstaat' niet accepteert, bijvoorbeeld omdat zelfs zo'n gelimiteerde overheid nog steeds enige belasting moet innen om het te financieren, heet anarchisme.

Hoewel het libertarisme min of meer duidelijk is over individuele rechten op lichamelijke integriteit, privé-eigendom en wat als legitieme ruil van dat eigendom moet worden beschouwd, laat het meer ruimte voor discussie over de legitimiteit van het toe-eigenen van natuurlijke hulpbronnen die nog niemands eigendom zijn. Een centrale controverse is of er beperkingen zijn aan de mate waarin men zich natuurlijke hulpbronnen kan toe-eigenen die nog niet door anderen zijn toegeëigend, en als er dergelijke beperkingen zijn, hoe deze moeten worden geformuleerd. Er zijn twee paradigmatische standpunten. Volgens het *rechts-libertarisme* hebben mensen recht op onbeperkte toe-eigening van natuurlijke hulpbronnen die voorheen niet in bezit waren, op basis van 'wie het eerst komt, het eerst maalt' (zie bijvoorbeeld Narveson, 1988; Rothbard, 1982; Feser, 2005). Volgens het *links-libertarisme* zijn natuurlijke hulpbronnen per definitie geen product van iemands inspanningen en arbeid, en heeft daarom niemand er meer recht op dan de ander. Als we allemaal recht hebben op de maximale vrijheid om vorm te geven aan ons eigen leven, dat nog steeds verenigbaar is met een gelijke vrijheid voor iedereen, dan moet dat gelijke rechten per hoofd van de bevolking op natuurlijke hulpbronnen impliceren (zie bijv. Steiner, 1994; Vallentyne, 2000; Otsuka, 2003).

2.1.2 Rechts-libertarisme: koolstofbudget

Aangezien niemand het 'koolstofbudget' heeft gecreëerd – de totale hoeveelheid broeikasgassen die kan worden uitgestoten voordat antropogene interferentie met het klimaatstelsel gevaarlijk wordt – kan dit budget worden beschouwd als een schaarse natuurlijke hulpbron, vergelijkbaar met fossiele brandstoffen of landoppervlak. Wat betreft de toegang tot dergelijke schaarse natuurlijke hulpbronnen, verdedigen rechts-libertariërs het principe van '*wie het eerst komt, het eerst maalt*'. Toegepast op het koolstofbudget, impliceert dit principe niet alleen dat eerdere emissies door de geïndustrialiseerde landen rechtmatig waren, maar ook dat de huidige emissies claims voor toekomstige emissies rechtvaardigen. Eerdere activiteiten hebben immers verwachtingen gecreëerd over toekomstig gebruik, en die verwachtingen moeten gehonoreerd worden in de toekomst. Landen die een bepaald aandeel van de wereldwijde emissies uitstoten op het moment dat reductiedoelstellingen worden vastgesteld, hebben daarom het recht om daarna hetzelfde aandeel in de uitstoot te behouden. Kortom: als alle landen hun uitstoot moeten verminderen, moeten ze dat met hetzelfde percentage doen. Dit wordt ook wel *grandfathering* genoemd.

Rechts-libertarisme en het daaruit voortvloeiende principe van *grandfathering* zijn in de academische (milieu)filosofie populaire opvattingen en worden – als ze al worden genoemd – vaak beschreven als evident oneerlijk (zie bijvoorbeeld Caney, 2009: 128, maar zie Bovens, 2011). Dit is opmerkelijk, aangezien zowel nationale als internationale rechtsstelsels er grotendeels op zijn gebaseerd. De rechts-libertaire moraal van ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’ ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan het concept van *staatssoevereiniteit*: volgens Principle 21 van de Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm, 1972) “hebben staten, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en de beginselen van het internationaal recht, het soevereine recht om hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieu- en ontwikkelingsbeleid, en de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat activiteiten binnen hun jurisdictie of controle geen schade toebrengen aan het milieu van andere staten of van gebieden buiten de grenzen van de nationale jurisdictie.” Om deze reden wordt in het internationaal recht en internationale politiek algemeen aanvaard dat de fossiele brandstofreserves behoren tot de landen waar ze worden aangetroffen. Zo kan België geen aanspraak maken op de Nederlandse aardgasreserves. Ook bij de start van het Europese emissiehandelssysteem in 2005 is een rechts-libertaire benadering gevolgd. Volgens dit systeem hebben grote Europese fabrieken en elektriciteitsproducenten verhandelbare vergunningen of emissierechten nodig voor CO₂-uitstoot. In eerste instantie werden de beschikbare emissierechten gratis toegewezen aan de verschillende landen op basis van historische emissies in een referentieperiode vóór de invoering van het systeem, dus op basis van *grandfathering*. Om tenslotte een voorbeeld te geven dichterbij huis: wanneer mensen de avond vóór Koningsdag hun naam met tape op het trottoir aangeven om zo de volgende dag een plaats te hebben voor hun handel, en anderen deze tijdelijke toe-eigening van die plek ook respecteren, is dit een uiting van een rechts-libertaire ethiek. Nota bene: dat rechts-libertarisme in de praktijk sterk is vertegenwoordigd, is op zich geen morele rechtvaardiging voor deze theorie.

2.1.3 Links-libertarisme: koolstofbudget

In tegenstelling tot rechts-libertariërs stellen links-libertariërs dat als natuurlijke hulpbronnen door niemand zijn geproduceerd, niemand er een grotere aanspraak op kan maken dan een ander. Volgens links-libertariërs kan het liberale adagium van ‘maximaal mogelijke individuele vrijheid verenigbaar met gelijke vrijheid voor allen’ alleen een *gelijke* toegang per hoofd van de bevolking tot natuurlijke hulpbronnen impliceren. Wat het koolstofbudget aangaat zou elke wereldbewoner dus een gelijk recht hebben om broeikasgassen uit te stoten (zie bv. Grubb, 1990; Agarwal en Narain, 1991; Baer et al., 2000; Jamieson, 2001; Singer, 2004; Hayward, 2007). Dit zou betekenen dat het

koolstofbudget aan verschillende landen wordt toegewezen op basis van de bevolkingsomvang, of – indien een uniforme wereldwijde koolstofbelasting wordt ingevoerd – de wereldwijde inkomsten daarvan op basis van bevolkingsomvang worden verdeeld over de verschillende landen.

Gelijke rechten per hoofd van de bevolking op het koolstofbudget zouden leiden tot aanzienlijke financiële stromen van geïndustrialiseerde naar ontwikkelingslanden. De uitstoot van broeikasgassen is immers sterk aan welvaart gecorreleerd: geïndustrialiseerde landen hebben een groter deel van het koolstofbudget nodig en zouden ontwikkelingslanden financieel moeten compenseren omdat zij een kleiner deel gebruiken. In de inleiding van dit hoofdstuk staat dat de economische waarde van een mondiaal koolstofbudget biljoenen euro's per jaar bedraagt als er scherpe reductiedoelen worden gesteld. De Verenigde Staten bijvoorbeeld, dat met 4% van de wereldbevolking verantwoordelijk is voor 15% van zowel het mondiale bbp als de jaarlijkse koolstofemissies, zouden ongeveer 10% van het mondiale koolstofbudget op de mondiale markt moeten kopen. Dit zou betekenen dat er honderden miljarden euro's per jaar worden overgemaakt, vooral naar ontwikkelingslanden. India, dat met 18% van de wereldbevolking verantwoordelijk is voor 8% van zowel het mondiale bbp als de jaarlijkse koolstofemissies, zou 10% van het mondiale koolstofbudget kunnen verkopen en dus honderden miljarden euro's per jaar kunnen ontvangen, vooral van geïndustrialiseerde landen.

We zien dat de financiële overdrachten tussen landen immens zijn als alle mensen een gelijk aandeel van het koolstofbudget zouden krijgen. Toch is er reden voor nog grotere overdrachten. De voorbeelden houden namelijk geen rekening met emissies uit het verleden. Het principe van gelijke rechten per hoofd van de bevolking met terugwerkende kracht toepassen, dus rekening houdend met historische emissies, is te billijken. Wie in het verleden meer dan zijn redelijke aandeel heeft uitgestoten, heeft recht op een kleiner aandeel in de toekomst (Bode, 2004). Dus terwijl historische emissies toekomstige rechten onder rechts-libertarisme vergroten, verminderen ze toekomstige rechten juist onder links-libertarisme. Er valt intuïtief zeker veel te zeggen voor deze benadering: dat er nog slechts een beperkt koolstofbudget over is om te verdelen, is het resultaat van eerdere emissies. Rekening houden met historische emissies roept echter vele vragen op.

Kunnen landen verantwoordelijk worden gehouden voor emissies die zijn uitgestoten voordat het bestaan van een schaars koolstofbudget bekend was? Een groot deel van de CO₂ die momenteel in de atmosfeer zit, werd uitgestoten voordat de mensheid redelijkerwijs op de hoogte was van het risico van klimaatverandering. Is het eerlijk om landen verantwoordelijk te houden voor die uitstoot (Grubb, 1995)? Hoewel fossiele brandstoffen worden verbrand sinds het begin van de industriële revolutie, eeuwen geleden, is het publieke

bewustzijn van het probleem van klimaatverandering van veel recenter oorsprong. In de wetenschap is de mogelijkheid van menselijke invloed op het klimaat natuurlijk bekend sinds Arrhenius' publicatie in 1896, maar het publieke debat is pas begonnen met de publicatie van het eerste IPCC-rapport in 1990 of wellicht de wereldtop over het milieu in 1992. Algemeen wordt aangenomen dat daden waarvan wij de gevolgen redelijkerwijs niet konden voorzien ons niet kunnen worden verweten, maar we moeten daarbij een onderscheid maken tussen handelingsverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid (Perry, 1997; zie ook Honoré, 1988). Handelingsverantwoordelijkheid bepaalt of een handeling als verwijtbaar moet worden beschouwd en/of straf verdient, terwijl uitkomstverantwoordelijkheid bepaalt of een persoon aansprakelijk is voor het betalen van schadevergoeding. Het libertarisme stelt zich op het standpunt dat handelingsverantwoordelijkheid niet relevant is voor resultaatverantwoordelijkheid. Actoren zijn volledig verantwoordelijk voor de schadelijke gevolgen van hun daden, en bijgevolg neemt onwetendheid de verplichting tot compensatie niet weg. Zie voor een toepassing van dit onderscheid in het geval van klimaatverandering: Shue (1999) en Neumayer (2000); zie Gosseries (2005) en Caney (2006) voor twijfels over het onderscheid.

Zijn de nu levenden verantwoordelijk voor emissies door hun voorouders?

Dat twee derde van het koolstofbudget al is gebruikt en er dus minder over is voor de toekomst, is grotendeels het gevolg van emissies door mensen die al zijn overleden. Betekent dit gewoon pech voor degenen die nu een kleiner koolstofbudget over hebben, met name mensen in ontwikkelingslanden? Of hebben de huidige inwoners van geïndustrialiseerde landen een 'ecologische schuld' vanwege de daden van hun voorouders? Normaal gesproken geloven we niet dat mensen de schuld kunnen krijgen van andermans daden. We gaan bijvoorbeeld niet de gevangenis in voor misdaden van onze ouders. Er zijn twee mogelijke antwoorden op deze kwestie: ten eerste kunnen we in plaats van individuen landen nemen als de eenheid van verantwoordelijkheid; ten tweede kunnen we verantwoordelijkheid toewijzen aan individuen op basis van de huidige voordelen die ze nog steeds ontvangen vanwege de daden van hun voorouders. De volgende twee paragrafen gaan op deze twee mogelijkheden in.

Kunnen we de puzzel oplossen door landen verantwoordelijk te houden?

Als landen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor emissies uit het verleden, is het onproblematisch dat sommige van hun inwoners zijn overleden. Over het algemeen hebben landen een veel langere levensduur dan hun burgers. Deze benadering roept echter veel vragen op. Zijn landen morele subjecten? Hoe kunnen collectieven, zoals landen, wederzijdse verplichtingen hebben als deze verplichtingen niet kunnen worden teruggevoerd op verplichtingen van de individuen die deel uitmaken van deze collectieven? De collectieve verplichting moet immers over haar leden worden verdeeld, wat opnieuw de

vraag opwerpt volgens welke principes die verdeling zou moeten plaatsvinden. Kunnen huidige inwoners aansprakelijk worden gesteld voor daden van eerdere generaties inwoners? Kunnen mensen verplichtingen hebben om de gevolgen te dragen die voortvloeien uit collectieve beslissingen waaraan ze niet hebben deelgenomen (Caney, 2006)? Vooral libertariërs zullen terughoudend zijn om dergelijke collectieve verantwoordelijkheden te aanvaarden. Wat te doen met landen waarvan de grenzen zijn veranderd of die helemaal niet meer bestaan (Page, 2006; 2011)? In hoeverre is een immigrant verantwoordelijk voor de historische uitstoot van haar nieuwe thuisland? Ondanks deze filosofische puzzels moet worden opgemerkt dat de internationale gemeenschap weinig moeite lijkt te hebben met het omgaan met *financiële* schulden tussen landen die vergelijkbare problemen oproepen. Algemeen wordt aangenomen dat burgerschap een *package deal* is: als burger aanvaarden we zowel de voordelen als de plichten die voortvloeien uit het lidmaatschap van een bepaalde samenleving.

Het principe dat de begunstigde betaalt: het 'beneficiary pays principle'

Hoewel mensen over het algemeen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de daden van hun voorouders, kunnen ze wel verantwoordelijk worden gehouden voor het aanvaarden van een erfenis. Als onze ouders overlijden met achterlating van zowel verschillende waardevolle materiële bezittingen als een grote schuld, kunnen we de bezittingen alleen verkrijgen als we tegelijkertijd de schuld accepteren. Een soortgelijk idee schuilt achter het zogeheten *Beneficiary Pays Principle* (Shue, 1999: 536; Neumayer, 2000; Caney, 2006; Meyer en Roser, 2010; Page, 2012; Barry en Kirby, 2017). Hoewel eerdere generaties zijn overleden, plukken de huidige generaties nog steeds de vruchten van eerdere industriële activiteiten waarbij fossiele brandstoffen werden verbrand. Vooral in de geïndustrialiseerde landen is de huidige rijkdom sterk gerelateerd aan emissies uit het verleden. Hoewel wij, de erfgenamen van de erfenis van vorige generaties, niet verantwoordelijk zijn voor emissies uit het verleden, hebben we de plichten van 'herstelverantwoordelijkheid' (Miller, 2009: 97–107). Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin iemand een schilderij heeft geërfd dat door onze grootouder gestolen bleek te zijn. Ook als de diefstal niet aan ons valt te verwijten, zijn we verplicht het schilderij terug te geven aan de rechtmatige eigenaar of haar erfgenamen.

Problematisch is echter dat de voordelen die huidige individuen worden verondersteld te oogsten als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen in het verleden niet zo duidelijk zijn als het bezit van gestolen goederen zoals schilderijen. In hoeverre hebben individuen geprofiteerd van eerdere emissies? Welk deel van de emissies uit het verleden kan aan hen worden toegewezen? Het is duidelijk dat het simpelweg gelijkstellen van voordelen uit eerdere emissies aan huidige rijkdom te grof is. Heeft een rijk persoon per definitie meer

geprofiteerd dan een armere medeburger? Heeft een miljonair in India dezelfde verantwoordelijkheden als een miljonair in de Verenigde Staten? Het is vaak onmogelijk om de oorsprong van huidig bezit te achterhalen. Met wat meer zekerheid kunnen we bepalen of landen hebben geprofiteerd van hun eerdere emissies. Als we echter kijken naar de verantwoordelijkheden van landen in plaats van individuen, hebben we het principe van de begunstigde betaalt überhaupt al niet nodig.

Meer problematisch lijkt het beruchte ‘non-identiteitsprobleem’ (Parfit, 1984). Zonder de industriële revolutie en de resulterende loop van de geschiedenis zouden noch de huidige ‘begunstigden’ noch de ‘slachtoffers’ hebben bestaan. In plaats daarvan zouden andere individuen de aarde hebben bewoond. Zoals Parfit (1984: 361) retorisch vraagt: “how many of us could truly claim, ‘Even if railways and motor cars had never been invented, I would still have been born?’” Het feit dat zogeheten ‘begunstigden’ niet echt kunnen hebben geprofiteerd van emissies uit het verleden, is echter geen fatale slag voor het principe dat de begunstigde betaalt (Lawford-Smith, 2014). De identiteit van de huidige eigenaar van een erfenis is immers niet relevant voor de mogelijkheid om onrechtvaardigheden uit het verleden ongedaan te maken. Het feit dat ik niet had bestaan als mijn grootmoeder geen schilderij had gestolen, betekent niet dat ik niet verplicht ben het schilderij terug te geven aan de rechtmatige eigenaar. Zelfs als ik geen baat had bij de diefstal, kan ik het onrecht dat mijn grootmoeder heeft aangedaan ongedaan maken. Hetzelfde geldt voor het kleinkind van de rechtmatige eigenaar van het schilderij. Zelfs als het kleinkind niet zou hebben bestaan als het schilderij niet gestolen zou zijn, kan het kleinkind toch de aanspraak op het schilderij erven. Evenzo kunnen huidige mensen een legitieme aanspraak maken op het koolstofbudget dat door mensen uit het verleden is gebruikt.

2.1.4 **Libertarisme: mitigatiekosten**

Zodra het koolstofbudget is toegewezen, dragen landen hun eigen kosten van mitigatie om binnen het koolstofbudget te blijven. Het libertarisme biedt geen rechtvaardiging om de lasten van mitigatie te dragen op basis van verschillende capaciteiten, ontwikkelingsniveaus of het vermogen om te betalen. Het libertarisme is dus verenigbaar met het beginsel dat ‘de vervuiler betaalt’ (Sagoff, 1994), dat op 26 mei 1972 door de OESO is aangenomen als een economisch principe voor de toerekening van de kosten van verontreinigingsbeheersing en dat als beginsel 16 is opgenomen in de Rio Declaration on Environment and Development van 1992.

2.1.5 **Libertarisme: adaptatie en schadekosten**

Volgens het libertarisme is het veroorzaken van lichamelijke schade of schade aan bezit van derden onrechtmatig en is de veroorzaker daarom verantwoordelijk voor volledige compensatie indien schade toch optreedt.⁶ Hetzelfde geldt voor de kosten voor het slachtoffer om schade te minimaliseren (adaptatiekosten). Voor zover momenteel al klimaatverandering optreedt en dientengevolge schade optreedt en kosten voor adaptatie worden gemaakt, is het verhalen van deze kosten op de veroorzakers echter problematisch. Ten eerste is lokale klimaatgerelateerde schade, zoals ten gevolge van een orkaan of hittegolf, momenteel nog onmogelijk ondubbelzinnig tot menselijke invloed te herleiden. De conclusie van het IPCC dat de mens momenteel al het klimaat verandert, volgt uit statistische analyse op mondiale schaal en metingen over meerdere jaren. Ten tweede is huidige klimaatverandering niet gerelateerd aan huidige emissies, maar aan emissies in het (verre) verleden. Zoals eerder vermeld, is er een vertraging van decennia tussen emissies en klimaatverandering. Wie moet dan momenteel aansprakelijk worden gesteld voor compensatie? Hierbij spelen dezelfde vraagstukken als bij historische verantwoordelijkheid voor gebruik van het koolstofbudget (zie de vorige paragraaf 2.1.3.1). Als schade en adaptatiekosten niet op veroorzakers vallen te verhalen, wordt iedereen verantwoordelijk voor de eigen kosten. Het libertarisme verwerpt spreiding van de kosten op basis van bijvoorbeeld het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

2.2 **Liberaal-egalitarisme**

2.2.1 **Algemene beschrijving**

Net als het libertarisme is het liberaal-egalitarisme grotendeels gebaseerd op deontologische principes. Maar waar libertariërs de overheid niet gerechtvaardigd achten om de positie van de minder bevoorrechten te verbeteren, doen liberaal-egalitairers dat wel. Liberaal-egalitairers zijn het met libertariërs eens dat mensen een gelijk recht behoren te hebben op het meest uitgebreide totale systeem van gelijke fundamentele vrijheden dat verenigbaar is met een gelijk systeem van vrijheid voor allen, zoals de politieke vrijheid om te stemmen en zich kandidaat te stellen, vrijheid van meningsuiting en vergadering, vrijheid van geweten en vrijheid van persoonlijk bezit (Rawls, 1971). Voor liberaal-egalitairers is de vrijheid van persoonlijk bezit echter minder heilig dan voor libertariërs. Hoe rechtvaardigen liberaal-egalitairers belastingheffing en herverdeling? Hoe kan belastingheffing in overeenstemming worden gebracht met het deontologische uitgangspunt anderen nooit louter als middel te behandelen, maar altijd tegelijkertijd als doel in zichzelf?

Een eerste argument is dat privébezit over het algemeen niet het product is van iemands individuele handelingen, maar het product van sociale samenwerking. Zonder de inspanningen van andere leden van de gemeenschap zouden mensen geen substantieel inkomen kunnen verdienen. Het valt daarom te betwijfelen of het zinvol is om te spreken van eigendomsrechten die onafhankelijk zijn van belastingheffing, alsof belastingheffing in strijd zou zijn met de volmaakte plicht om de (al bestaande) persoonlijke eigendommen van mensen te respecteren (Hofstra, 1946; Murphy en Nagel, 2002). Dezelfde eigendomsrechten zouden immers niet bestaan zonder een samenleving waarin belasting wordt geheven. Dankzij belastingen en diensten van overheden, variërend van openbare orde tot sociale zekerheid, wordt bezit gecreëerd.

Een tweede argument is dat mensen verschillen in hun vermogen om hun eigen leven vorm te geven, waardoor een oneerlijk speelveld ontstaat. Mensen worden bijvoorbeeld geboren met verschillende natuurlijke voordelen (talenten) of nadelen (handicaps) die niet het resultaat zijn van eigen keuzes of eigen inzet. Of mensen worden bevoordeeld of benadeeld doordat ze geboren worden in een sociale omgeving die meer of minder ontwikkelingskansen biedt. Daarom vinden liberaal-egalitairers het minder evident dat mensen volledig 'recht' hebben op hun bezit en inkomen.

Volgens de invloedrijke politieke filosoof John Rawls vraagt *fairness* ons na te denken over de inrichting van de samenleving van achter een 'sluier van onwetendheid', waarbij men de eigen positie in de samenleving niet kent, zoals welke talenten men heeft of handicaps, welk geslacht men heeft, of in welke sociale groep men wordt geboren. Omdat men zich achter een 'sluier van onwetendheid' kan voorstellen dat men de slechtste positie zou kunnen innemen, gelooft Rawls zelf dat het rationeel is om op *safe* te spelen en de positie van deze slechtste positie te optimaliseren. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door belastingheffing en sociale zekerheid. Rawls is echter geen voorstander van volledige herverdeling van rijkdom, aangezien dit een belangrijke stimulans voor het genereren van rijkdom zou wegnemen. Voor veel mensen is immers het verbeteren van hun eigen leven een belangrijke reden om welvaart te genereren. Een volledig egalitaire verdeling van welvaart zou daarom de minst bevoorrechten in een slechtere positie kunnen achterlaten dan wanneer sommige ongelijkheden worden toegestaan. Rawls stelt daarom voor om sociale en economische ongelijkheden zo te regelen dat ze het grootste voordeel hebben voor de minst bevoorrechten. Dit wordt het *difference principle* genoemd.

Volgens Ronald Dworkin (1977) compenseert een rechtvaardige samenleving mensen voor 'brut geluk'. Daaronder verstaat hij oncontroleerbare omstandigheden die iemands mogelijkheden belemmeren om aan het leven vorm te geven, zoals handicaps en ander natuurlijk ongeluk. Natuurlijke gaven zoals

intelligentie en talent zijn immers moreel willekeurig. Waarom zou men 'recht' hebben op veel meer rijkdom dan anderen, simpelweg omdat men met bepaalde talenten is geboren? Dus waar links-libertariërs reden zien om de waarde van externe natuurlijke hulpbronnen te herverdelen omdat ze niet het product zijn van het eigen handelen, zien 'geluks-egalitair' zoals Dworkin reden om ook de waarde van *interne* natuurlijke hulpbronnen te herverdelen. Volgens Dworkin mag een rechtvaardige samenleving echter geen compensatie bieden voor *optiegeluk*: voor- of tegenspoed dat voortvloeit uit de eigen keuzes. Mensen zijn verantwoordelijk voor de levenskeuzes die ze maken. Bijvoorbeeld: 'als ik gok en verlies, is er voor de samenleving geen reden om mij te compenseren voor mijn verliezen'. Volgens Dworkin moet een eerlijke verdeling van middelen daarom ambitiegevoelig zijn, maar ongevoelig voor dat wat in de schoot is geworpen zoals talenten. Waar Rawls gelooft dat ongelijkheid alleen gerechtvaardigd is voor zover het de minst bevoordeelden ten goede komt, gelooft Dworkin dus dat ongelijkheden gerechtvaardigd kunnen worden als ze het gevolg zijn van verschillende keuzes in het leven.

Opgemerkt moet worden dat liberaal-egalitarisme niet alleen pleit voor het compenseren van nadelen door herverdeling en de 'verzorgingsstaat', dat wil zeggen het achteraf oplossen van het probleem maar dat het liberaal-egalitarisme ook tot doel heeft om oneerlijke nadelen vooraf weg te nemen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de kansen in het leven van mensen niet worden bepaald door de sociale omgeving waarin ze zijn geboren.

Een vraag voor liberale theorieën is of distributieve rechtvaardigheid mondiaal of alleen nationaal moet worden toegepast, dus op de leden van de eigen samenleving. Dit is het debat tussen 'kosmopolieten' enerzijds, en 'nationalisten' en 'communitariërs' anderzijds. Hoewel algemeen wordt erkend dat *negatieve* plichten van niet-inmenging niet alleen verschuldigd zijn aan landgenoten maar universeel zijn, worden *positieve* plichten om mensen in nood te helpen vaak gerechtvaardigd in relatie tot (nationale) samenwerking. Rawls zelf was bijvoorbeeld van mening dat het beginsel dat eventuele economische ongelijkheden in het grootste voordeel behoren te zijn van de minst bevoordeelden – het *difference principle* – alleen van toepassing was op burgers *binnen* staten, maar niet *tussen* staten (1999, p. 113-20). Dergelijke (her)verdelende rechtvaardigheid zou alleen van toepassing zijn binnen een functionerend systeem van sociale samenwerking, en dat dit alleen zou bestaan binnen een staat, maar niet tussen burgers in verschillende staten (zie bijvoorbeeld Miller, 2008, p. 390-391). In de internationale context zou verdelende rechtvaardigheid terugvallen op de principes van libertarisme, misschien aangevuld met bepaalde humanitaire plichten om de armen te helpen (zie ook Nagel, 2005; Miller, 2008: 390-391). Andere auteurs, zoals Beitz (1975), Pogge (1994), Moellendorf (2002) en Caney (2005) zijn het er echter niet mee eens dat sociale

samenwerking een noodzakelijke voorwaarde is om het *difference principle* te rechtvaardigen. Of zij geloven dat in onze moderne ‘geglobaliseerde’ wereld er voldoende internationale sociale samenwerking is om een internationaal *difference principle* te rechtvaardigen.

Waar links- en rechts-libertarisme min of meer eenduidige antwoorden hebben op de vraag wat verdelende rechtvaardigheid concreet inhoudt, ligt dit ingewikkelder in het geval van liberaal-egalitaire theorieën. Het idee dat de overheid een taak heeft bij de vervulling van positieve plichten, dat wil zeggen bij hulp in nood, is verenigbaar met het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, oftewel het ‘draagkrachtsbeginsel’. Tot welk niveau de minst bevoordeelden moeten worden geholpen en hoe de lasten daarvan over de maatschappij te verdelen, is niet eenduidig.

2.2.2 Liberaal-egalitarisme: het koolstofbudget en mitigatiekosten

Hoewel rechts- en links-libertariërs verschillende opvattingen hebben over hoe het koolstofbudget moet worden toegewezen, zijn beiden het erover eens dat individuele burgers en landen hun eigen kosten moeten dragen om binnen hun individuele budget te blijven, oftewel dat de vervuiler betaalt. Er is geen rechtvaardiging voor overheden om elkaar te helpen bij het dragen van mitigatiekosten, of voor een overheid om haar individuele burgers te helpen. In tegenstelling tot libertarisme zien (kosmopolitische) liberaal-egalitaire theorieën echter wél een rechtvaardiging voor overheden om de last van mitigatie te verminderen. Voor liberaal-egalitariërs is dit een kwestie van *fairness*: of men de kosten van klimaatbeleid in meer of mindere mate kan dragen, hangt grotendeels af van puur geluk, zoals de plaats waar men geboren wordt.

Wat de interpretatie van liberaal-egalitarisme bemoeilijkt, is dat de twee vragen hoe het koolstofbudget moet worden toegewezen en hoe de kosten van mitigerende maatregelen moeten worden gedeeld, met elkaar in verband staan: de toewijzing van het koolstofbudget bepaalt mede wat er nog moet worden gedaan aan het delen van de kosten van mitigerende maatregelen. Hoe groter het aandeel van het koolstofbudget dat de minst bevoordeelden in de (mondiale) samenleving ontvangen, hoe groter de compensatie voor de kosten voor mitigatiemaatregelen die ze moeten maken. Het verminderen van de last van het klimaatbeleid voor de minst bevoordeelden in de samenleving kan dus zowel worden bereikt door hen een groter deel van het koolstofbudget toe te wijzen als door hen te helpen via financiële overdrachten die bijvoorbeeld worden gefinancierd door belasting op inkomen. Aangezien liberaal-egalitarisme niet geïnteresseerd is in de distributie van specifieke materiële goederen, maar in de totale bundel aan goederen die een persoon tot haar beschikking heeft, kan liberaal-egalitarisme in principe verenigbaar zijn met verschillende

benaderingen. Liberaal-egalitariërs zoals Dworkin hebben expliciet gepleit voor een gelijke verdeling van natuurlijke hulpbronnen per hoofd van de bevolking, vergelijkbaar met de benadering die wordt bepleit door het links-libertarisme. Als het doel is de minst-bevoordeelden in de samenleving te helpen, ligt het echter meer voor de hand om het volledige koolstofbudget daarvoor te gebruiken. Toewijzing van het koolstofbudget op basis van ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’, zoals in het geval van rechts-libertarisme, kan echter ook niet worden uitgesloten.

Zodra het koolstofbudget is toegewezen, blijven de minst bevoordeelden met mitigatiekosten over, hoewel het van het toewijzingschema afhangt hoe hoog deze resterende mitigatiekosten zijn. Vanuit het draagkrachtsprincipe liggen financiële overdrachten vanuit de rijkere naar armere landen voor de hand.

2.2.3 Liberaal-egalitarisme: schade en adaptatiekosten

Evenals in het geval van het libertarisme geldt voor het liberaal-egalitarisme in eerste instantie dat de veroorzaker van onrechtmatige kosten voor derden verantwoordelijk is voor compensatie. Dezelfde vraagstukken gelden daarom als besproken bij het libertarisme in paragraaf 2.1.5. Verschil met het libertarisme is echter dat als schade en adaptatiekosten niet op veroorzakers vallen te verhalen, spreiding van de kosten plaatsvindt op basis van bijvoorbeeld het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

2.3 Utilitarisme

2.3.1 Algemene beschrijving

Het utilitarisme is tegelijkertijd een individuele (consequentialistische) ethiek en een politiek-filosofische theorie ten aanzien van de organisatie van de samenleving. Doel van het utilitarisme is om het geluk of nut van alle betrokkenen te maximaliseren. Hoewel utilitarisme op zich niet is geïnteresseerd in negatieve of positieve rechten en plichten als zodanig, staat utilitarisme sympathiek tegenover rechten op privé-eigendom en de bijbehorende rechten om vrij goederen uit te wisselen. De vrije uitwisseling van goederen op vrije markten optimaliseert immers de allocatie van schaarse middelen en zal zo leiden tot een (Pareto-)optimale maatschappelijke welvaart, dat wil zeggen een situatie waarin niemands zijn positie kan verbeteren zonder dat dit ten koste gaat van de ander. Utilitaristen geven daarom evenals libertariërs de voorkeur aan de vrije markt maar om andere redenen. Wanneer we het idee dat vrije markten de maatschappelijke welvaart optimaliseren combineren met het liberale argument dat vrije markten en kleine overheden een uitdrukking zijn van individuele vrijheid en sterke negatieve rechten, krijgen we de doctrine van

het *neoliberalisme* zoals bepleit door Friedrich Hayek (1944), Ayn Rand (1957) en Milton Friedman (1962).

Utilitarisme heeft echter niet tot doel *welvaart* te maximaliseren, maar *nut* (welzijn). Utilitarisme beveelt daarom de herverdeling van rijkdom aan. Niet omdat de minst bevoordeelden *recht* hebben op hulp, maar vanwege de wet van afnemend marginaal nut, zoals al gesignaleerd door de grondlegger van het utilitarisme Jeremy Bentham (1843: 228-9). Naarmate men rijker is, geeft een extra euro minder extra geluk. Herverdeling van welvaart van de meer naar de minder bevoorrechten zal dus het maatschappelijk nut of geluk vergroten. Maar zoals Rawls betoogt, zou een volledige herverdeling onverstandig zijn, aangezien dat de individuele prikkel om welvaart te vergroten zou wegnemen. Op welk belastingniveau de overheidsinkomsten worden gemaximaliseerd en herverdeling tot het hoogste maatschappelijk welzijn leidt, is een empirische kwestie die tot uiting komt in de discussie rond de zogeheten ‘Laffer-curve’.

Utilitarisme staat niet voor hetzelfde vraagstuk als liberaal-egalitarisme of de principes nationaal of mondiaal moeten worden toegepast, aangezien de plicht om het nut te maximaliseren niet afhangt van de aard van sociale banden. Zoals de utilitarist Peter Singer in zijn invloedrijke artikel *Famine, Affluence and Morality* (1972: 231/2) betoogde: “Het maakt moreel geen verschil of de persoon die ik kan helpen een buurkind is dat tien meter van mij verwijderd is of een Bengaal wiens naam ik nooit zal weten, tienduizend mijl verderop.” Utilistische plichten om schade te voorkomen en goed te doen, hebben een mondiaal bereik, en zolang er mondiale verschillen in rijkdom zijn, hebben de rijken zowel het vermogen als de plicht om de armen te helpen.

2.3.2 Utilitarisme: het koolstofbudget en mitigatiekosten

Het doel van utilitarisme is simpelweg het maximaliseren van geluk, nut of welzijn van alle betrokkenen. Toegespitst op het klimaatbeleid zou dit betekenen dat ten eerste economische instrumenten, zoals CO₂-heffingen of verhandelbare emissierechten, moeten worden geïmplementeerd om de uitstoot tegen de laagste kosten te verminderen en ten tweede dat de opbrengsten van deze instrumenten moeten worden gebruikt om de situatie van de minst bevoorrechten te verbeteren. Vanwege het afnemende marginale nut van geld, zal het gebruik van deze inkomsten voor de minst bevoordeelden over het algemeen leiden tot de grootste toename van geluk. Voor utilitarisme is het niet nodig om met de opbrengsten specifiek mitigatiekosten te compenseren. Waarschijnlijk is meer te bereiken door het geld elders in te zetten, zoals bij de bestrijding van malaria of armoede. Het is dus vanuit utilistisch perspectief denkbaar dat een mondiale organisatie verhandelbare emissierechten veilt of een mondiale koolstofbelasting invoert om emissies terug te dringen tot binnen

het mondiale koolstofbudget en vervolgens de opbrengsten ongerelateerd aan klimaatbeleid aanwendt op die plaatsen waar het meeste welzijn kan worden gecreëerd, bijvoorbeeld door investeringen in scholing, democratisering of bestrijding van malaria of armoede. Daarnaast kan vanuit utilistisch perspectief een mondiale belasting op de hoogste inkomens worden ingevoerd om de mitigatiekosten te compenseren van de minst bevoordeelden. Het utilitarisme geeft echter geen duidelijk handvat hoeveel overdracht daarbij ‘voldoende’ is. Zolang er welvaartsverschillen zijn die niet noodzakelijk zijn als prikkel voor welvaartsgeneratie is er reden tot herverdeling. In de praktische uitwerking zal er geen wezenlijk verschil zijn tussen de aanbevelingen van het utilitarisme en (kosmopolitisch) liberaal-egalitarisme.

2.3.3 Utilitarisme: schade en adaptatiekosten

In tegenstelling tot libertarisme en liberaal-egalitarisme kent het utilitarisme geen betekenis toe aan correctieve rechtvaardigheid als doel op zich. Er is geen direct *nut* gediend met schadeloosstelling. Wel is er het indirecte nut dat de verwachting slachtoffers schadeloos te moeten stellen een prikkel geeft tot efficiënte voorkoming van die schade (mitigatie), dat wil zeggen als de kosten om schade te voorkomen lager zijn dan de schadekosten. Utilitarisme is daarom in lijn met het economische principe van internalisatie van externe kosten. Hierbij moet opgemerkt dat vanuit utilistisch en economisch perspectief het wel efficiënt is als de vervuiler betaalt voor de veroorzaakte schade, maar dat het onnodig is dat de betaalde ‘boete’ ook bij de slachtoffers terecht komt. De opbrengsten kunnen ook elders worden aangewend waar zij meer ‘nut’ hebben. Het kan zelfs efficiënter zijn om slachtoffers niet te compenseren, zodat zij de grootste prikkel behouden om zich efficiënt tegen schade te beschermen met adaptatie.

2.4 Samenvatting en vergelijking met de feitelijke klimaatonderhandelingen

Tabel 1 vat de principes samen die volgen vanuit de belangrijkste politiek-filosofische theorieën over verdelende rechtvaardigheid: rechts- en links-libertarisme, liberaal-egalitarisme en utilitarisme. In deze paragraaf bespreken we vervolgens hoe deze verdelingsprincipes zich verhouden tot de onderhandelingsposities in het actuele klimaatdebat.

Tabel 1. Relatie tussen theorieën voor verdelende rechtvaardigheid en principes voor de internationale verdeling van koolstofbudget, mitigatiekosten, adaptatiekosten en schadekosten.

Libertarisme:

- Koolstofbudget:
 - **Rechts-libertarisme:** verdeling op basis van historische emissies (*grandfathering*).
 - **Links-libertarisme:** verdeling gelijk *per capita*, oftewel op basis van bevolkingsomvang. Historische emissies kunnen betekenen dat landen een *kleiner* aandeel van het koolstofbudget ontvangen naarmate zij *meer* hebben uitgestoten in het verleden.
- Mitigatiekosten: elk land is zelf verantwoordelijk voor de kosten ('de vervuiler betaalt').
- Adaptatie- en schadekosten: elk land is zelf verantwoordelijk voor de kosten, tenzij deze op veroorzakers kunnen worden verhaald.

Kosmopolitisch liberaal-egalitarisme en utilitarisme:

- Koolstofbudget: verdeling ten gunste van de armste landen.
- Mitigatiekosten: arme landen worden extra geholpen om de kosten van mitigatie te dragen door financiële overdrachten vanuit rijkere landen ('de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten').
- Adaptatie- en schadekosten: worden internationaal gedeeld op basis van het principe dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen', tenzij kosten op veroorzakers kunnen worden verhaald.

Hoe verhouden deze theoretische principes zich tot de feitelijke internationale klimaatonderhandelingen? De UNFCCC van 1992 stelde niet alleen het gemeenschappelijke doel om gevaarlijke antropogene inmenging in het klimaatsysteem te voorkomen, maar omvatte ook rudimentaire morele richtlijnen die bekendstaan als het principe van 'gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden' (*common but differentiated responsibilities*, CBDR). De UNFCCC merkte op "dat het grootste deel van de historische en huidige wereldwijde uitstoot van broeikasgassen afkomstig is uit ontwikkelde landen, dat de uitstoot per hoofd van de bevolking in ontwikkelingslanden nog steeds relatief laag is en dat het aandeel van de wereldwijde uitstoot afkomstig uit ontwikkelingslanden zal toenemen om te voldoen aan hun sociale en ontwikkelingsbehoeften". Daarom werd geconcludeerd dat "de partijen het klimaatsysteem moeten beschermen ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties van de mensheid, op basis van billijkheid

en in overeenstemming met hun gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en respectievelijke capaciteiten.” Het CBDR-principe is ook opgenomen in Principe 7 van de Rio-verklaring uit 1992: geïndustrialiseerde landen dragen een grotere verantwoordelijkheid “gezien de druk die hun samenlevingen uitoefenen op het mondiale milieu en de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken”. Zowel het UNFCCC als de Verklaring van Rio concludeerden daarom dat de geïndustrialiseerde landen het voortouw moeten nemen op het gebied van milieubescherming. Het UNFCCC met daarin het CBDR-principe geeft een aantal morele uitgangspunten: de verantwoordelijkheid om de lasten van klimaatbeleid te dragen nemen toe naarmate men *causaal* meer beslag legt of in het verleden heeft gelegd op het koolstofbudget en naarmate men meer (financiële) *draagkracht* heeft om de lasten te dragen. Daarnaast spreekt uit de observatie in het UNFCCC dat “de uitstoot per hoofd van de bevolking in ontwikkelingslanden nog steeds relatief laag is” de idee dat iedere wereldburger in principe een gelijke claim heeft op het koolstofbudget.⁷

Het CBDR-principe drukt zowel links-libertaire als liberaal-egalitaire/utilistische ideeën uit. Links-libertarisme uit zich in de overwegingen dat hoe groter de historische uitstoot is, hoe groter de verantwoordelijkheid om de uitstoot in het heden te verminderen, en dat de huidige verantwoordelijkheden verband houden met de uitstoot per hoofd van de bevolking. Liberaal-egalitarisme/utilitarisme blijkt uit de overweging dat een lager ontwikkelingsniveau een grotere aanspraak op middelen rechtvaardigt en dat een grotere toegang tot technologieën en financiële middelen een grotere verantwoordelijkheid met zich meebrengt om de kosten van milieubescherming te dragen. Wel moet worden opgemerkt dat het CBDR-principe nog een ruime interpretatie openlaat. Het idee dat causale verantwoordelijkheid en draagkracht ertoe doen, zegt nog weinig over *hoeveel* zij ertoe doen.⁸

7 Dit laatste uitgangspunt was in feite ook de benadering in het zogeheten ‘Braziliaanse voorstel’ dat de Braziliaanse regering presenteerde in de aanloop naar de derde conferentie van de partijen bij het UNFCCC (COP3) in Kyoto, Japan, in 1997. Volgens dit voorstel zou de verdeling van emissiereductie door de verschillende landen, en dus hun aandeel in het koolstofbudget, gebaseerd moeten zijn op hun relatieve causale verantwoordelijkheid voor de wereldwijde temperatuurstijging (Den Elzen et al., 2005).

8 Zo stelt het Europese parlement dat “de langetermijndoelstelling moet zijn om tegen 2050 te zorgen voor een internationale convergentie van gelijke broeikasgasemissies per hoofd van de bevolking” (European Parliament resolution of 29 November 2007 on trade and climate change (2007/2003(INI))). In 2050 dienen de emissies volgens het IPCC echter tot nul te zijn gereduceerd, zodat tegen die tijd het principe van gelijke emissies per hoofd van de bevolking weinig betekenis meer heeft. Hoe snel convergentie van de huidige verdeling op basis van rechts-libertaire principes naar gelijke emissies per hoofd van de bevolking op basis van links-libertaire principes zou moeten plaatsvinden, wordt in het midden gelaten.

Ondanks deze schijnbare mondiale eensgezindheid over het CBDR-principe zijn de klimaatonderhandelingen problematisch verlopen. Al bij aanvang van het opstellen van de Verklaring van Rio legde de regering van de Verenigde Staten van Amerika de volgende schriftelijke verklaring af: “de Verenigde Staten aanvaarden geen enkele interpretatie van Principe 7 die een erkenning of aanvaarding door de Verenigde Staten van internationale verplichtingen zou impliceren of aansprakelijkheden, of enige vermindering van de verantwoordelijkheden van ontwikkelingslanden.”⁹ In overeenstemming met dit standpunt verwierpen de Verenigde Staten het Kyoto-protocol van 1997 dat de geïndustrialiseerde landen verplichtte hun uitstoot van broeikasgassen in 2008-2012 met gemiddeld 5,2% te verminderen ten opzichte van 1990, maar niet van de ontwikkelingslanden verlangden dat zij toezeggingen deden. Sindsdien hebben de Verenigde Staten ook consequent substantiële reductie-inspanningen van ontwikkelingslanden geëist en zijn ze terughoudend in de richting van financiële steun aan ontwikkelingslanden. De onderhandelingspositie van de Verenigde Staten is met andere woorden grotendeels consistent met een *rechts-libertaire* benadering.

3. Welke betekenis hebben deze principes in de Nederlandse context?

In dit hoofdstuk worden de internationale verdelingsprincipes die in het vorige hoofdstuk zijn besproken (zie tabel 1), vertaald naar de nationale ofwel Nederlandse context.

3.1 Libertarisme

3.1.1 Verdeling van het koolstofbudget

Rechts-libertarisme

Het Nederlandse koolstofbudget wordt verdeeld op basis van historische emissies (*grandfathering*) oftewel gelijke emissiereductiedoelen per actor. In de praktijk betekent het dat het leeuwendeel van de emissierechten in handen komt van bedrijven, zoals elektriciteitsproducenten en de industrie, die het leeuwendeel van de fossiele brandstoffen verbranden en in het verleden hebben verbrand.¹⁰ Aan huishoudens zijn alleen de emissies direct toe te rekenen van activiteiten zoals het gebruik van benzine voor eigen vervoer of aardgas voor verwarming van woningen. Het gaat hierbij om circa 20% van de Nederlandse emissies (CBS, 2021). Hoewel emissies door bedrijven met enige precisie kunnen worden vastgesteld voor het recente verleden, bijvoorbeeld een referentieperiode van vijf jaar voordat de reductiedoelstelling wordt vastgesteld, zal dit op het niveau van individuele huishoudens veel moeilijker zijn.¹¹ Meest voor de hand liggend is daarom om 20% van het koolstofbudget gerelateerd aan de 20% directe emissies door huishoudens, gelijk *per capita* te verdelen.

Dit systeem zal lijken op de situatie in 2005 bij invoering van het Europese systeem voor emissiehandel (EU-ETS) dat circa 50% van de Europese CO₂-emissies bestrijkt. Ook daar werden emissierechten bij aanvang gratis aan de participanten verstrekt op basis van historische emissies. Opgemerkt moet worden dat deze systematiek miljarden euro's aan *windfall profits* tot

-
- 10 Een benadering die dicht in de buurt van gelijke emissiereductiedoelen of *grandfathering* ligt, zijn sectorale reductiedoelen gebaseerd op gelijke marginale mitigatiekosten. In de praktijk zullen bij gelijke emissiereductiedoelen de marginale mitigatiekosten per bedrijfstak verschillen. Het verschil tussen pure *grandfathering* en reductiedoelen gebaseerd op gelijke marginale mitigatiekosten komt er op neer dat in het eerste geval financiële overdrachten tussen sectoren zullen plaatsvinden zodat gelijke marginale mitigatiekosten tot stand komen en in het tweede geval geen financiële overdrachten plaatsvinden. Sectorale reductiedoelen gebaseerd op gelijke marginale mitigatiekosten combineren daarmee het rechts-libertaire idee van *grandfathering* met een liberaal-egalitair idee van onderlinge solidariteit. Ofwel: bedrijven voor wie het relatief duurder is om emissies te reduceren hoeven geen geld te betalen aan bedrijven voor wie het relatief makkelijker is om emissies te reduceren.
- 11 Een deel van de emissierechten zou in principe kunnen worden toebedeeld op basis van historisch aardgasgebruik, de grootste bron van directe emissies door huishoudens.

gevolg had (Sijm et al., 2006): hoewel emissierechten gratis waren verkregen, rekenden de elektriciteitsproducenten de waarde van deze rechten door in de elektriciteitsprijzen voor consumenten. Dit is geheel in lijn met economische rationaliteit: aan de inzet van emissierechten zijn opportuiniteitskosten verbonden, aangezien de rechten ook kunnen worden verkocht. De waarde van de rechten staat daarmee los van het feit of de rechten gratis zijn verkregen of dat ervoor is betaald. Op basis van rechts-libertaire principes komt de waarde van het koolstofbudget dus voornamelijk in handen van aandeelhouders.

Links-libertarisme

In tegenstelling tot het rechts-libertarisme, dat het koolstofbudget in de eerste plaats aan bedrijven zou toewijzen, wijst het links-libertarisme het volledige koolstofbudget aan individuele burgers toe. Het Nederlandse koolstofbudget wordt dan gelijk *per capita* verdeeld. Het is echter praktisch onuitvoerbaar om aan individuele burgers verhandelbare emissierechten toe te wijzen, die zij vervolgens aan industrie en elektriciteitsproducenten zouden moeten verkopen. Een eenvoudiger systeem met dezelfde uitkomst is dat de overheid zelf verhandelbare emissierechten aan de industrie verkoopt en/of een heffing op emissies invoert, en de opbrengst daarvan gelijk *per capita* over de bevolking verdeelt. Essentieel daarbij is dat er slechts één koolstofprijs geldt: elke actor – bedrijf of consument – betaalt dezelfde prijs om te mogen emitteren: bedrijven door de aankoop van emissierechten en consumenten door bijvoorbeeld een koolstofbelasting te betalen op aardgas met dezelfde prijs per ton CO₂ als de prijs van een emissierecht. Momenteel betalen huishoudens een dertig keer hogere energiebelasting op aardgas dan grote zakelijke afnemers (respectievelijk € 200 en € 7 per ton CO₂). De waarde van emissierechten in het EU-ETS is circa € 60 per ton CO₂ (per 1 oktober 2021).

In de nationale context is het theoretische idee dat men een kleiner deel van het koolstofbudget behoort te ontvangen naarmate men méér in het verleden heeft uitgestoten praktisch onuitvoerbaar. Het is onmogelijk met enige zekerheid vast te stellen hoeveel emissies elke burger gedurende zijn of haar leven heeft uitgestoten, of vast te stellen hoeveel iemands huidig bezit is gerelateerd aan emissies van zijn of haar voorouders.¹²

12

Simon Caney (2006: 477) ziet hierin juist een argument om toch enige herverdeling toe te staan. Uitgangspunt van het libertarisme is dat de overheid geen recht heeft rechtmatig verkregen eigendom toe te eigenen en te herverdelen. Caney stelt: “historical injustices call into question the legitimacy of the current distribution and hence (some) wealthy people’s entitlements to their current holding.” Dit verzwakt het libertaire argument tegen herverdeling van rijkdom en het principe dat de sterkste schoulers de zwaarste lasten dragen, zoals besproken in de volgende paragraaf over liberaal egalitarisme.

Ten opzichte van het rechts-libertaire systeem zal het links-libertaire verde-lingsprincipe een *nivellerend* effect hebben: aangezien CO₂-emissies sterk zijn gecorreleerd aan inkomen (Vergeer et al., 2017), zullen huishoudens met een laag inkomen de hogere kosten van mitigatiebeleid grotendeels gecompenseerd zien door het bedrag dat zij van de overheid ontvangen op basis van hun gelijke claim op het koolstofbudget, of vaak zelfs méér overhouden dan zonder klimaatbeleid. Voor hogere-inkomensgroepen stijgen de kosten van klimaatbeleid, omdat zij meer dan gemiddeld gebruikmaken van het koolstofbudget.

Een deel van de bedrijven zal er in deze situatie wel op achteruitgaan. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven die de kosten van klimaatbeleid kunnen doorberekenen en bedrijven die dat niet kunnen omdat zij internationaal concurreren met bedrijven uit landen met minder stringent klimaatbeleid. Dit is met name relevant voor bedrijven die tegelijkertijd energie-intensief zijn en internationaal concurreren, zoals producenten van staal, aluminium, kunstmest en cement (Kádár-Horváth, 2014; De Bruyn et al., 2015; Cludius et al., 2020).

3.1.2 Mitigatiekosten

Na toedeling van het koolstofbudget is elke actor zelf verantwoordelijk voor de kosten van mitigatie volgens het principe dat de vervuiler betaalt. De overheid compenseert dus geen emissie-reducerende maatregelen via subsidies. Evenmin compenseert de overheid eventuele achteruitgang in besteedbaar inkomen door klimaatbeleid.

3.1.3 Adaptatie- en schadekosten

Volgens het libertarisme is het veroorzaken van lichamelijke schade of schade aan bezit van derden onrechtmatig en is de veroorzaker daarom verantwoordelijk voor volledige compensatie indien schade toch optreedt. Hetzelfde geldt voor de kosten voor het slachtoffer om schade te minimaliseren (adaptatie-kosten). Zoals eerder vermeld, is het verhalen van adaptatie- en schadekosten op de veroorzakers echter zeer problematisch. Als kosten niet op veroorzakers vallen te verhalen, wordt iedereen verantwoordelijk voor de eigen kosten. Het libertarisme verwerpt spreading van de kosten via de overheid op basis van bijvoorbeeld het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Wel is denkbaar dat kosten worden gespreid door vrijwillige verzekeringen. Premies voor dergelijke verzekeringen zullen zijn gerelateerd aan de specifieke risico's die men loopt (verzekerde bedrag en locatie-specifieke risico's), maar niet aan draagkracht en solidariteit. Problematischer voor het libertarisme zijn adaptatiekosten die enkel collectief kunnen worden gedragen, zoals de kosten van dijken. Dijken zijn immers

publieke goederen in de zin dat niemand kan worden uitgesloten van de bescherming die dijken bieden wanneer zij eenmaal zijn aangelegd. Vandaar dat de vrije markt geen collectieve goederen tot stand brengt. Weinigen zullen immers bereid zijn vrijwillig te betalen voor een goed waarvan zij ook gratis de vruchten kunnen plukken indien dat goed eenmaal door anderen tot stand is gebracht. Als libertariërs toch de noodzaak van collectieve bescherming tegen klimaatverandering inzien, dan ligt het voor de hand om evenals in het geval van de eerdergenoemde verzekeringen de financiering te laten plaatsvinden op basis van het bezit en inkomen dat wordt beschermd en de specifieke klimaatrisico's ter plaatse. Volgens het *profijtbeginsel* draagt een eigenaar van een dure villa of fabriek aan de kust dus meer bij aan de collectieve financiering van een dijk dan een huurder van een woning in Drenthe.¹³ Tegelijkertijd kan ook een *gelijke* bijdrage per hoofd van de bevolking worden beargumenteerd (Fried, 2000): indien collectieve goederen wél uitsluitbaar waren en daarom op de vrije markt konden worden aangeboden, dan zou het niet voor de hand liggen dat deze bescherming aan verschillende personen voor verschillende bedragen zou worden aangeboden. Hoewel een deurslot meer goederen beschermt van een rijk huishouden dan van een arm huishouden, betalen beide huishoudens voor hetzelfde deurslot op de markt ook dezelfde prijs. Aan de andere kant mag worden aangenomen dat in de kosten-batenanalyse van de aanleg van dijken de constructie van de dijken en daarmee de kosten mede zullen afhangen van de te beschermen waarde achter de dijken. Daarin zal een rijk huishouden toch weer een groter aandeel hebben. In andere woorden: een rijk huishouden zal ook betere en duurdere sloten op de deur aanschaffen.

3.2 Liberaal-egalitarisme en utilitarisme

3.2.1 Koolstofbudget en mitigatiekosten

Liberaal-egalitarisme en utilitarisme richten het klimaatbeleid zo in dat dit ten gunste is van de minst bevoordeelden. Vele wegen leiden hierbij naar Rome. De theoretisch eenvoudigste aanpak is dat allereerst alle maatschappelijke actoren betalen voor het gebruik van het koolstofbudget met een uniforme koolstofprijs via veiling van verhandelbare emissierechten of een koolstofheffing. De opbrengsten worden gebruikt voor sociaal beleid om de positie van de minst bevoordeelden in de samenleving te verbeteren. Nota bene: de opbrengsten *kunnen* worden gebruikt om mitigatiekosten te compenseren, maar hoeven dat niet. Waarschijnlijk zijn er andere toepassingen van de opbrengsten die de situatie van de minst bevoordeelden méér verbeteren. Vervolgens kunnen in aanvulling progressieve

13

John Locke (1690, chap. XI, par. 140) stelde bijvoorbeeld dat “every one who enjoys his share of the protection, should pay out of his estate his proportion for the maintenance of it”.

belastingen worden geheven op inkomen en vermogen. Hogere-inkomensgroepen betalen dan per euro inkomen een hoger percentage belasting. Daarmee worden door de overheid gefinancierde mitigatieprogramma's – duurzame energieproductie en energiebesparing via renovatie – betaald of de mitigatiekosten van lagere inkomensgroepen gecompenseerd. Dat laatste kan door financiële overdrachten, maar ook door subsidies voor energiebesparing. Het liberaal-egalitarisme geeft daarbij geen scherpe richtlijnen hoe de belastingen en overdrachten precies vorm te geven, dat wil zeggen hoe progressief de belastingen worden geheven en welke lage inkomensgroepen worden gecompenseerd en in welke mate. Dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, is voor velerlei uitleg vatbaar.

Een specifieke benadering is uitgaan van minimumrechten en basisbehoeften: de idee dat mensen niet onder een bepaald minimaal bestaansniveau behoren te komen (Shue, 1999: 541), bijvoorbeeld doordat zij in 'energiearmoede' leven. Volgens een gangbare definitie verkeert een huishouden in energiearmoede als het meer dan 10% van het inkomen aan energie zou moeten besteden om een comfortabel huis te realiseren (Boardman, 1991). In 2020 gaf 2,4% van de Nederlandse huishoudens aan geen geld te hebben om hun huis voldoende warm te houden (Eurostat, 2021). Volgens TNO (2021) 'leeft ongeveer 550.000 huishoudens, zo'n zeven procent van het totaal, in energiearmoede: ze hebben hoge energiekosten, wonen meestal in een huis dat niet goed is geïsoleerd en hebben een laag inkomen'. Rechtvaardigheid vraagt er dan ten minste om het klimaatbeleid zó vorm te geven dat bestaande energiearmoede niet wordt vergroot, maar bij voorkeur wordt verminderd (TNO, 2020). Belangrijk daarbij is op te merken dat energiearmoede het gevolg is van een combinatie van oorzaken waaronder zowel een laag inkomen als technische karakteristieken van het huis, zoals slechte isolatie.

Enige spanning treedt op tussen het efficiëntiedoel om klimaatbeleid tegen de laagste kosten te realiseren en het doel om de positie van de minst bevoordeelden te verbeteren. Het eerste doel vraagt een uniforme CO₂-prijs en dat goedkope emissiereductiemaatregelen daarmee ook worden getroffen als het maatregelen betreft bij lage inkomens. Het tweede doel verlangt dat lage inkomens voor deze kosten worden gecompenseerd. Het is niet altijd eenvoudig om beleid zo vorm te geven dat tegelijkertijd huishoudens de financiële prikkel behouden om emissies te reduceren, maar toch worden gecompenseerd. Een lagere CO₂-heffing voor lage inkomens zou bijvoorbeeld de prikkel tot emissiereductie verminderen. Efficiënter zijn dan directe overdrachten die niet zijn gerelateerd aan energiegebruik, zoals een verhoging van het inkomen, of het financieren van isolatie.

Ten slotte is de vraag wat een rechtvaardige verdeling is van de mitigatiekosten tussen huishoudens en bedrijven. In de theoretische situatie dat klimaatbeleid

al decennia geleden is ingevoerd of aangekondigd, is er geen reden om bedrijven te compenseren voor huidige mitigatiekosten. Er geldt immers een gelijk speelveld voor alle bedrijven en ieder bedrijf heeft een gelijke mogelijkheid om de productie aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Wanneer in deze situatie het ene bedrijf beter dan het andere presteert, is dat een gerechtvaardigde uitkomst van de werking van de vrije markt. Geen enkele ondernemer is genoodzaakt een bedrijf te beginnen dat het in het licht van het klimaatbeleid moeilijker heeft dan andere bedrijven. In de praktijk kunnen beleidsveranderingen echter sneller gaan dan de levensduur van kapitaal, zowel wat betreft voorraden – bijvoorbeeld aardoliereserves – en installaties – bijvoorbeeld Boorplatforms – als kennis en scholing van de werknemers. Wat is in deze situatie rechtvaardig? Wat is rechtvaardig jegens een bedrijf dat komt bloot te staan aan internationale concurrentie met bedrijven uit landen met minder stringent klimaatbeleid, zoals producenten van staal, kunstmest en cement?

Wat is rechtvaardig jegens een bedrijf dat substantieel moet saneren of zelfs sluiten, zoals de aardolie-industrie of de veeteelt? Wat is rechtvaardig jegens werknemers die hun baan verliezen? In zekere zin speelt hier hetzelfde vraagstuk als in het geval van de verplichte sluiting van nertsfokkerijen per 2021. De afweging die hier dient te worden gemaakt, is tussen het algemeen belang en onteigening of beperking van bezitsrechten (Epstein, 1985). De situatie dat de overheid bedrijven dwingt productie te veranderen, verschilt van de situatie dat veranderende vraag vanuit de markt bedrijven noodzaakt te veranderen. In het laatste geval vindt er immers geen onteigening of beperking van bezitsrechten plaats. Het staat het bedrijf immers vrij om een product te blijven produceren, ook al is daarnaar geen vraag meer. In het geval van onteigening of beperking van bezitsrechten is daarom compensatie van het verlies gerechtvaardigd in tegenstelling tot het geval van verlies ten gevolge van veranderingen in markt-vraag. Wanneer deze compensatie niet wordt geboden, leidt de beleidswijziging tot een onevenredige last voor de getroffen (zie ook de *fair-balance* toets in het Europese Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens, EVRM).

Tegelijkertijd is géén compensatie verschuldigd wanneer overheidsbeleid ruim van tevoren is aangekondigd, zodat bedrijven tijd hebben om te anticiperen, of wanneer beleid is gericht op het voorkomen van schade aan derden. De vrijheid over eigendom te beschikken en te gebruiken is immers begrensd door andermans vrijheid niet te worden geschaad in lijf en goederen. Verlies aan investeringen in bedrijfsactiviteiten die later schadelijk blijken te zijn, behoort tot de ondernemersrisico's. Hoewel solidariteit reden kan zijn om als maatschappij kosten gezamenlijk te dragen, is er geen *recht* op compensatie. Hierin verschillen aardolieproducenten van nertsenfokkerijen: de maatschappij heeft de *wens* om het fokken van nertsen te beëindigen, maar gedwongen sluiting kan niet worden gefundeerd op een eerdere wet dat schade aan nertsen zelf

onrechtmatig is. Dat schade aan mensen onrechtmatig is, is echter al eeuwen in de wet verankerd.¹⁴ Tegelijkertijd kan worden beargumenteerd dat hoewel de maatschappij zeker sinds de eerste IPCC-rapporten redelijkerwijze had kunnen weten dat diens activiteiten schadelijk waren, het gebruik van fossiele brandstoffen tot op heden een algemeen geaccepteerde praktijk is. De vraag is dan of het redelijk is dat een willekeurige bezitter van aandelen in een sector die kapitaal moet afwaarderen een grotere last draagt dan een andere aandeelhouder die toevallig in andere sectoren heeft geïnvesteerd. Deze vraag kan in het bestek van de voorliggende notitie niet worden beantwoord.

3.2.2 Adaptatie- en schadekosten

In het geval van het liberaal-egalitarisme en het utilitarisme kan eenvoudig worden beargumenteerd dat in het geval van klimaatschade en adaptatiekosten die niet op veroorzakers kunnen worden verhaald het principe geldt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Wanneer klimaatschade en adaptatiekosten niet op veroorzakers kunnen worden verhaald, is er geen wezenlijk verschil met de vraag hoe de overheid dient te reageren op natuurlijke rampen die geen menselijke oorzaak hebben.

Daarnaast wijst de *environmental justice*-beweging (zie Wenz, 1988; Dobson, 1998; Shrader-Frechette, 2002; Schlosberg, 2007) op onevenredige blootstelling van achtergestelde groepen in de samenleving aan milieurisico's. Zo stelt Zoraster (2010) dat veel geografische gebieden met een hoog ecologisch risico op bijvoorbeeld orkanen en overstromingen door een onevenredig hoog percentage gemarginaliseerde bevolkingsgroepen worden bewoond, en dat dezelfde bevolking daarbij in het nadeel is wat betreft voorbereiding op rampen, evacuatie, respons en herstel. Desondanks mag worden aangenomen dat 'Amerikaanse toestanden', zoals deze zich voordeden in het geval van orkaan Katrina in 2005, minder spelen in de Nederlandse situatie. Kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld lagere inkomensgroepen en migranten, leven in Nederland niet disproportioneel in risicovollere gebieden. Wel kunnen gezondheidsrisico's ten gevolge van bijvoorbeeld hittegolven onevenredig zijn verdeeld. Chronische aandoeningen die meer voorkomen onder de sociaaleconomisch minst bevoordeelden, kunnen ertoe leiden dat het aantal slachtoffers van hittegolven onevenredig is verdeeld over verschillende bevolkingsgroepen.

14 Opvallend in dit licht is de compensatie van 90 miljoen euro in 2018 voor Shell en Exxon Mobil door de Nederlandse staat, te ontvangen vanwege het stoppen met gaswinning in Groningen in 2022. Wel dient daarbij opgemerkt dat de overheid afwijkt van een jaar eerder gemaakte afspraken met Shell en Exxon Mobil over gaswinning tot 2030. Daarnaast is 75 miljoen euro ter beschikking gesteld als 'nadeelcompensatie' voor de negen grootste afnemers van het Groningse gas die schade lijden als gevolg van de wettelijke verplichting.

4. Conclusie

In deze notitie hebben we onderzocht welke verdelingsvraagstukken er spelen in het klimaatbeleid, welke verdelingsprincipes de academische filosofie aanreikt in de internationale context en welke betekenis deze principes hebben in de Nederlandse context. Dit zijn de conclusies.

Uitgaande van het klimaatakkoord van Parijs spelen er vier verdelingsvraagstukken:

- het totaal aan emissies dat nog binnen de klimaatdoelen kan worden uitgestoten (koolstofbudget),
- de kosten van maatregelen om emissies te reduceren (mitigatiekosten),
- de kosten van aanpassing aan een veranderend klimaat (adaptatiekosten) en
- de kosten van klimaatschade die ondanks mitigatie en adaptatie zullen optreden (schadekosten).

Op basis van de twee hoofdstromingen in de ethiek, deontologie en consequentialisme, is een aantal politiek-filosofische theorieën te onderscheiden ten aanzien van verdelende rechtvaardigheid. Deontologie onderscheidt *negatieve* plichten, zoals de plicht anderen niet te schaden in lijf en goederen, en *positieve* plichten, zoals de plicht anderen te helpen in geval van nood. Libertarisme is de politieke filosofie die enkel een rol ziet voor de overheid om negatieve plichten af te dwingen, terwijl liberaal-egalitarisme daarnaast ook een rol ziet voor de overheid met betrekking tot positieve plichten. Het libertarisme is daarnaast onder te verdelen in twee opvattingen ten aanzien van de verdeling van natuurlijke hulpbronnen. Volgens rechts-libertariërs kunnen natuurlijke hulpbronnen worden toegeëigend op basis van ‘wie het eerst komt het eerst maalt’, terwijl volgens links-libertariërs natuurlijke hulpbronnen gelijk *per capita* dienen te worden verdeeld. Het utilitarisme, de belangrijkste vorm van consequentialisme, hecht geen betekenis aan negatieve en positieve plichten, maar stelt enkel als doel het totale geluk, nut en welzijn van alle betrokkenen te maximaliseren. Aangezien herverdeling van rijk naar arm het totale geluk, nut en welzijn vergroot vanwege het afnemende grensnut van extra geld, wijzen utilitarisme en liberaal-egalitarisme met betrekking tot verdelende rechtvaardigheid grotendeels in dezelfde richting van het draagkrachtsprincipe en het verbeteren van de positie van de minst bevoordeelden.

Op basis van deze politiek-filosofische theorieën zijn de volgende verdelingsprincipes te formuleren ten aanzien van de eerdergenoemde verdelingsvraagstukken met betrekking tot het Nederlandse klimaatbeleid:

Libertarisme:

- Koolstofbudget:
 - **Rechts-libertarisme:** verdeling op basis van historische emissies (grandfathering).
 - **Links-libertarisme:** verdeling gelijk *per capita*.
- Mitigatiekosten: elke actor is zelf verantwoordelijk voor de kosten ('de vervuiler betaalt').
- Adaptatie- en schadekosten: elke getroffene is zelf verantwoordelijk voor de kosten, tenzij deze op veroorzakers kunnen worden verhaald. Collectieve adaptatiekosten, zoals bij de aanleg van dijken, worden zoveel mogelijk gedragen op basis van het profijtbeginsel.

Liberaal-egalitarisme en utilisme:

- Koolstofbudget: verdeling ten gunste van de minst bevoordeelden.
- Mitigatiekosten: elke actor is *in principe* zelf verantwoordelijk voor de kosten ('de vervuiler betaalt'). Mitigatiekosten van de minst bevoordeelden worden echter gedeeld op basis van het principe dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen'.
- Adaptatie- en schadekosten: worden gedeeld op basis van het principe dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen', tenzij kosten op veroorzakers kunnen worden verhaald.

De verwachting is dat de verdeling van het koolstofbudget de grootste financiële gevolgen heeft en daarom het relevantst is voor de rechtvaardigheid van het klimaatbeleid.

Literatuur

- Agarwal, A., & Narain, S. (1991) *Global warming in an unequal world: A case of environmental colonialism* (Vol. 17), New Delhi: Centre for Science and Environment.
- Arrhenius, S. (1896). *On the influence of carbonic acid in the air upon the temperature of the ground*, The London, Edinburgh, and Dublin Philosophical Magazine and Journal of Science, 41 (251), 237-276.
- Babiker, M. H. (2005) *Climate change policy, market structure, and carbon leakage*, Journal of international Economics, 65(2), 421-445.
- Baer, P., Harte, J., Haya, B., Herzog, A. V., Holdren, J., Hultman, N. E., Kammen, D.M., Norgaard, R.B. & Raymond, L. (2000) *Equity and greenhouse gas responsibility*, Science, 289(5488), 2287-2287.
- Barrett, S. (2008) *Climate treaties and the imperative of enforcement*, Oxford Review of Economic Policy, 24(2), 239-258.
- Barry, C., & Kirby, R. (2017) *Scepticism about beneficiary pays: A critique*, Journal of Applied Philosophy, 34(3), 285-300.
- Beitz, C. R. (1975) *Justice and international relations*, Philosophy & Public Affairs, 360-389.
- Bentham, J. (1843) *Pannomial Fragments*, in John Bowring (red.), *The Works of Jeremy Bentham*, vol. 3, Edinburgh: Tait, W. (1843) CHAPTER IV. §5, I.3 en I.4.
- Boardman, B. (1991) *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Londen: John Wiley & Sons Ltd.
- Bode, S. (2004) *Equal emissions per capita over time—a proposal to combine responsibility and equity of rights for post-2012 GHG emission entitlement allocation*, European Environment, 14(5), 300-316.
- Bovens, L. (2011) *A Lockean Defense of Grandfathering Emission Rights*. In *The Ethics of Global Climate Change*, Denis Arnold (red.), Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 124-144.
- Broome, J. (2012) *Climate matters*, New York (NY), VS: W. W. Norton & Company.
- Caney, S. (2005) *Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change*, Leiden Journal of International Law, 18 (4): 747-775.
- Caney, S. (2006) *Environmental Degradation, Reparations, and the Moral Significance of History*, Journal of Social Philosophy 37(3):464-82.
- Caney, S. (2009) *Justice and the distribution of greenhouse gas emissions*, Journal of global ethics, 5(2), 125-146.
- CBS (2021) *Emissies naar lucht door de Nederlandse economie; nationale rekeningen*, beschikbaar op <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83300NED/table?ts=1633687997743> [9 november 2020].

- Clarke, L. E. et al. (2015) *Assessing Transformation Pathways*, In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (No. PNNL-SA-102686). Richland (WA), VS: Pacific Northwest National Lab. (PNNL).
- Cludius, J., de Bruyn, S., Schumacher, K., & Vergeer, R. (2020) *Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS-an analysis for six industry sectors*, Energy Economics, 91, 104883.
- Davidson, M. D. (2015) *Climate change and the ethics of discounting*, Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 6(4), 401-412.
- De Bruyn, S., Vergeer, R., Schep, E., 't Hoen, M., Korteland, M., Cludius, J., & Healy, S. (2015) *Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS - an analysis for six sectors*, CE Delft and Oeko-Institut.
- Den Elzen, M. G., Schaeffer, M., & Lucas, P. L. (2005) *Differentiating future commitments on the basis of countries' relative historical responsibility for climate change: uncertainties in the 'Brazilian Proposal' in the context of a policy implementation*, Climatic Change, 71(3), 277-301.
- Dobson A. (1998) *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, R. (1977) *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard University Press.
- Epstein, R. A. (1985) *Takings: Private property and the power of eminent domain*, Harvard University Press.
- Eurostat (2021) *Can you afford to heat your home?*, beschikbaar op <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180104-1> en onderliggende dataset.
- Feser, E. (2005) *There is no Such Thing as an Unjust Initial Acquisition*, Social Philosophy and Policy, Volume 22, Number 1, pp. 56-80.
- Foley, D. K. (2009) *The economic fundamentals of global warming*, in J. M. Harris & N. R. Goodwin (Eds.), *Twenty-first century macroeconomics: Responding to the climate challenge* (pp. 115-125), Cheltenham: Edward Elgar.
- Fried, Barbara H. (2000) *Why Do Libertarians Love Proportionate Taxation? The Case of Gauthier's Morals by Agreement 3*, Stanford Public Law & Legal Theory Working Paper Series, no. 12 (June 2000).
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press.
- Gosseries, A. (2005) *Cosmopolitan luck egalitarianism and climate change*, Canadian Journal of Philosophy, 279-309.
- Grubb, M. (1995) *Seeking fair weather: ethics and the international debate on climate change*, International Affairs, 71(3), 463-496.

- Hansen, J. (2005) *A slippery slope: How much global warming constitutes "dangerous anthropogenic interference"?* An editorial essay, *Clim. Change*, 68, 269-279.
- Hardin, G. (1968) *The tragedy of the commons*, *Science* 162, 1243-8.
- Hayek, F. A. von, (1994), *The Road to Serfdom*, Londen: Routledge and Kegan Paul.
- Hayward, T. (2007), *Human rights versus emissions rights: Climate justice and the equitable distribution of ecological space*, *Ethics & International Affairs*, 21(4), 431-450.
- Hof, A. F., den Elzen, M. G., Admiraal, A., Roelfsema, M., Gernaat, D. E., & Van Vuuren, D. P. (2017) *Global and regional abatement costs of Nationally Determined Contributions (NDCs) and of enhanced action to levels well below 2 C and 1.5 C*, *Environmental Science & Policy*, 71, 30-40.
- Hofstra, H.J. (1946) *Socialistische belastingpolitiek*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Honoré, T. (1988) *Responsibility and luck*, *Law Q. Rev.*, 104, 530-549.
- Howard, P. H., & Sterner, T. (2017) *Few and not so far between: a meta-analysis of climate damage estimates*, *Environmental and Resource Economics*, 68(1), 197-225.
- Hsiang, S.. et al. (2017) *Estimating economic damage from climate change in the United States*, *Science*, 356(6345), 1362-1369.
- IPCC (2018) *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (allen red.)], in Press.
- IPCC (2021) *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.
- IPBES (2019) *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors), Bonn, Duitsland: IPBES-secretariaat.

- Jamieson, D. (2001) *Climate Change and Global Environmental Justice*, Changing the Atmosphere: Expert Knowledge and Global Environmental Governance, red. P. Edwards en C. Miller, pp. 287-307. Cambridge (MA), VS: MIT Press.
- Kádár-Horváth, A. (2014) *The Effect of Energy Prices on Competitiveness of Energy-Intensive Industries in the EU*, International Entrepreneurship and Corporate Growth in Visegrad Countries, 129-146.
- Koelemeijer, R. & B. Strengers (2020) *Nationale kosten van maatregelen gericht op het realiseren van doelstellingen uit het Energieakkoord 2013*, Den Haag: PBL.
- Lawford-Smith, H. (2014) *Benefiting from failures to address climate change*, Journal of Applied Philosophy, 31(4), 392-404.
- Locke, J. (1690, 1980) *Second Treatise of Government*. Introduction by C. B. Macpherson., Indianapolis: Hackett Publishing Co.
- Meehl, G. A.; Washington, W.M.; Collins, W.D.; Arblaster, J.M.; Hu, A.; Buja, L.E.; Strand, W.G.; Teng, H., (2005) *How much more global warming and sea level rise?*, Science, 307, 1769-1772.
- Meyer, L. H., & Roser, D. (2010) *Climate justice and historical emissions*. Critical review of international social and political philosophy, 13(1), 229-253.
- Miller, D. (2008) *National responsibility and global justice*, Critical review of international social and political philosophy, 11(4), 383-399.
- Miller, D. (2009) *The Tanner Lectures on Human Values*, in The Tanner Lectures on Human Values, Grethe B. Peterson (red.), 119-56, Salt Lake City: University of Utah Press.
- Moellendorf, D. (2002) *Cosmopolitan Justice*, Boulder (CO): Westview.
- Murphy, L. & Nagel, T. (2002) *The Myth of Ownership: Taxes and Justice: Taxes and Justice*, USA: Oxford University Press.
- Nagel, T. (2005) *The Problem of Global Justice*, Philosophy and Public Affairs, 33(2): 113-47.
- Narveson, J. (1988) *The Libertarian Idea*, Philadelphia: Temple University Press.
- Neumayer, E. (2000) *In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions*, Ecological economics, 33(2), 185-192.
- Nordhaus, W.D. (1975) *Can we control carbon dioxide?* Laxenburg, Oostenrijk: IIASA.
- Nordhaus, W. (2019) *Climate change: the ultimate challenge for economics*, American Economic Review, 109(6), 1991-2014.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, state, and utopia*, New York: Basic Books.
- Ongering, L. (2021) *Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen*, ESB 106(4793) 006-009.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.

- Otsuka, M. (2003) *Libertarianism Without Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. A. (2006) *Climate change, justice and future generations*, Edward Elgar Publishing.
- Page, E. (2011) *Climatic justice and the fair distribution of atmospheric burdens: A conjunctive account*, *The Monist*, 94(3), 412-432.
- Page, E. A. (2012) *Give it up for climate change: a defence of the beneficiary pays principle*, *International Theory*, 4(2), 300-330.
- Parfit, D. (1984) *Reasons and Persons*, Oxford: Clarendon Press.
- Perry, S. R. (1997) *Libertarianism, entitlement, and responsibility*, *Philosophy & Public Affairs*, 26(4), 351-396.
- Pogge, T. W. (1994) *An egalitarian law of peoples*, *Philosophy & Public Affairs*, 23(3), 195-224.
- Rand, A. (1957), *Atlas Shrugged*, New York: Random House.
- Rawls, J. (1971) *A theory of justice*, Harvard University Press.
- Rawls, J. (1999) *The Law of Peoples*, Cambridge (MA), VS: Harvard University Press.
- Rendall, M. (2011) *Climate Change and the Threat of Disaster: The Moral Case for Taking Out Insurance at Our Grandchildren's Expense*, *Political Studies*, 59, 884- 889.
- Rijsberman F. & Swart R. (1990) *Targets and indicators of climate change. Report of working group II of the advisory group on greenhouse gases*, Stockholm: Stockholm Environmental Institute.
- Rogelj, J., M. den Elzen, N. Höhne, T. Fransen, H. Fekete, H. Winkler, R. Schaeffer, F. Sha, K. Riahi, M. Meinshausen (2016) *Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C*, *Nature*, 534, pp. 631-639.
- Rothbard, M. N. (1982) *Law, property rights, and air pollution*, *Cato J.*, 2, 55.
- Sagoff, M. (1994) *Four dogmas of environmental economics*, *Environmental Values* 3, no. 4: 285-310.
- Schlosberg, D. (2007) *Defining environmental justice: Theories, movements, and nature.*, Oxford University Press.
- Shrader-Frechette, K. (2002) *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*, New York: Oxford University Press.
- Shue, H. (1999) *Global environment and international inequality*, *International affairs*, 75(3), 531-545.
- Sijm, J., Neuhoff, K., & Chen, Y. (2006) *CO2 cost pass-through and windfall profits in the power sector*, *Climate policy*, 6(1), 49-72.
- Singer, P. (1972) *Famine, affluence, and morality. Philosophy & public affairs*, 229-243.
- Singer, P. (2004) *One World: Ethics Of Globalisation (2Nd Edn.)*, Orient Blackswan.

- Steiner, H. (1994) *An Essay on Rights*, Oxford: Blackwell.
- Stiglitz, J. E. and Stern, N. (2017) *Report of the high-level commission on carbon prices*, Carbon Pricing Leadership Coalition, Washington, DC.
- TNO (2020) *Whitepaper: Energiearmoede en de energietransitie*, beschikbaar op www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/systeemtransitie/de-sociale-aspecten-van-de-energietransitie/energiearmoede/ [8 oktober 2021].
- TNO (2021) *De feiten over energiearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau*. TNO-rapport 2021 P11678.
- UNEP (2020) *The Emissions Gap Report 2020*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.
- UNFCCC (2015) *UNFCCC Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)*, beschikbaar op www4.unfccc.int/submissions/indc/submission%20pages/submissions.aspx, [8 oktober 2021].
- Vallentyne, P. (2000) *Left-Libertarianism - A Primer*, in H. Steiner (red.), *Left Libertarianism and Its Critics: The Contemporary Debate*, New York: Palgrave, pp. 1-22.
- Vergeer, R., Rooijers, F. J., & Davidson, M. D. (2017) *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid: de impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid*, CE Delft.
- Wenz P. S. (1988) *Environmental Justice*, New York: State University of New York Press.
- Zoraster, R. M. (2010) *Vulnerable populations: Hurricane Katrina as a case study*, *Prehospital and disaster medicine*, 25(1), 74-78.

Verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid



WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID