

Voortgang in internationaal klimaatbeleid en betekenis voor klimaatdoelen in Nederland

Prof. Dr. Detlef van Vuuren, Planbureau voor de Leefomgeving

Net als vrijwel alle landen wereldwijd, heeft Nederland zich door het ondertekenen van het Klimaatakkoord van Parijs gecommitteerd aan de klimaatdoelstelling om de mondiale opwarming te beperken tot ruim onder de 2 °C en te streven naar maximaal 1,5 °C. Alleen door de stijging van de mondiale temperatuur te beperken, kunnen de gevolgen en risico's van klimaatverandering in de hand worden gehouden (zie IPCC, 2023). Van de landen die het Akkoord hebben ondertekend wordt verwacht dat zij beleid formuleren en uitvoeren dat bijdraagt aan het mondiale klimaatdoel.

In januari 2026 heeft de rechtbank Den Haag in een bodemprocedure van Greenpeace tegen de Staat de uitspraak gedaan dat op basis van mensenrechten de Nederlandse overheid verplicht is bindende klimaatdoelen op te stellen gericht op het bereiken van netto nul emissies in 2050 (dit laatste in lijn met het Europese klimaatbeleid en de Nederlandse klimaatwet). Bovendien moeten deze doelen gebaseerd zijn op de emissieruimte consistent met het Parijsakkoord.

Mondiale opgave en effectiviteit van klimaatbeleid

Mondiaal is de mogelijke emissieruimte om aan het Parijsdoel te voldoen heel beperkt. Het is alleen nog mogelijk om het 1,5°C-doel aan het einde van deze eeuw te halen na een overschrijding van zo'n 0,2-0,3 °C, zelfs met snelle reductiemaatregelen. Ook voor de doelstelling om ruim onder de 2°C te blijven is de toegestane emissie-ruimte zeer beperkt: in de orde van zo'n 20 maal de huidige jaarlijkse mondiale emissies (Foster et al., 2025).

Sinds het vaststellen van het Parijsakkoord hebben veel landen beleid geformuleerd en reductiedoelstellingen opgenomen. De bijdrage hiervan is in 2023 geëvalueerd in de zogenaamde Global Stocktake onder het Parijsakkoord. Hieruit bleek dat de huidige inspanningen onvoldoende zijn en dat alle landen dus hun bijdrage moesten aanscherpen. Op basis hiervan hebben inmiddels meer dan 130 landen in 2025 opnieuw emissiereductie-doelstellingen geformuleerd (de zogenaamde NDCs; *nationally determined contributions*). Hierbij is het zichtjaar 2035. Ook deze nieuwe NDCs en het bijbehorende klimaatbeleid zijn geanalyseerd op hun effectiviteit, onder meer door het PBL en in het UNEP Emissions Gap rapport 2025 (Dafnomilis et al., 2025; UNEP, 2025). De projecties voor huidig beleid en de NDCs komen nu iets lager uit, maar er blijft een groot gat met de noodzakelijke reducties voor het halen van de Parijsdoelen. De daling is een gevolg van methodische updates, technologische ontwikkeling en aanscherpen van beleid in sommige landen. Wanneer de NDCs volledig zouden worden geïmplementeerd, zou de verwachte daling in emissies in 2035 zo'n 11% zijn ten

opzichte van 2019, inclusief het effect van het terugtrekken van de VS uit het Parijs-akkoord (UNEP, 2025). Voor het Parijsdoel is – voor het economisch meest aantrekkelijk pad wereldwijd – echter een daling van 35-55% nodig. Het huidige klimaatbeleid van alle landen samen leidt dan ook naar verwachting tot een temperatuurstijging in de orde van 2,5-3 °C (op basis van meerdere projecties, inclusief werk van UNEP en PBL).

Vertaling naar doelen voor Nederland

Het is niet mogelijk om eenduidig vast te stellen wat de doelen voor Europa en Nederland zouden moeten zijn op basis van het Parijsakkoord. Er speelt enerzijds de vraag wat een rechtvaardige bijdrage is, en anderzijds de vraag wat haalbaar is. Beide begrippen hebben subjectieve aspecten. In de Europese Unie was eerder afgesproken om de broeikasgasemissies te reduceren naar netto nul in 2050 en in 2030 een 55% emissiereductie te behalen ten opzichte van het niveau in 1990. Na 2050 streeft Europa naar netto negatieve emissies. Nederland heeft deze doelen overgenomen. Recent heeft Europa een tussendoel vastgesteld voor 2040, namelijk een reductie van 90%, waarbij 5% mogelijk buiten Europa mag worden behaald. De recent ingediende NDC van de Europese Unie heeft een reductiedoelstelling van 66,25% tot 72,5% in 2035.

Er zijn verschillende rechtvaardigheidsprincipes die een rol kunnen spelen bij het beoordelen van de vraag of dit redelijke doelstellingen zijn. Doorgaans worden principes als verantwoordelijkheid, gelijkheid, het vermogen om bij te dragen aan reducties en het recht op duurzame ontwikkeling gezien als consistent met het internationaal milieurecht. Deze principes betekenen dat rijkere landen meer moeten reduceren dan armere landen. Recentelijk is dit ook bevestigd door het International Court of Justice (ICJ) – dat ook wees op de tekst in het Parijsakkoord dat elk land verplicht is “het maximaal mogelijke te doen”. Het is mogelijk om met rekenregels die consistent zijn met de bovengenoemde rechtvaardigheidsprincipes een indicatie te geven van wat van Europa en Nederland zou kunnen worden verwacht. In 2024 heeft het PBL dergelijke berekeningen gedaan op verzoek van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (van Vuuren et al., 2024). Om de wereldwijde temperatuurstijging tot 1,5 °C met beperkte overschrijding te beperken zouden voor Nederland reductiedoelen consistent met beginselen van internationaal milieurecht een range omvatten van ongeveer 90% tot ruim over de 100% in 2040 ten opzichte van de emissies in 1990. Voor ruim onder de 2 °C zijn de reducties in 2040 zo’n 20 procentpunten lager.

Bij het bepalen van een Nederlands emissiereductiedoel is ook haalbaarheid belangrijk. Haalbaarheid van reducties in Nederland zelf wordt bepaald door inschattingen van wat geofysisch, technisch, economisch, institutioneel en maatschappelijk mogelijk is. Op basis van huidige inschattingen van het geofysisch en technisch potentieel zijn reducties in de orde van 80-90% in 2040 waarschijnlijk haalbaar, maar de grenzen van haalbaarheid komen in zicht (Van Vuuren et al., 2024). Er is nog weinig onderzoek

gedaan naar de economische, institutionele en maatschappelijke haalbaarheid van ambitieuze nationale reductiedoelen in 2040. De genoemde reductiepercentages voor 2040 hebben betrekking op een ongeveer gelijkblijvende omvang van de industrie in Nederland. Wanneer deze omvang sterk vermindert is technisch meer reductie mogelijk, maar als dat niet samengaat met afname van de consumptie levert dat waarschijnlijk slechts verplaatsing en geen afname van uitstoot op. Als de samenleving haar levensstijl sterk aanpast, is wellicht een reductie van meer dan 90% mogelijk. Echter, als het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid klein is, bijvoorbeeld door een ongelijke verdeling van de kosten en baten, dan kan het reductiepotentieel ook veel kleiner uitvallen. Het is overigens ook mogelijk om reducties buiten Nederland tot stand te brengen. Via artikel 6 van het Klimaatakkoord van Parijs is het onder bepaalde omstandigheden ook mogelijk formeel erkenning te krijgen voor reducties die buiten Nederland worden gefinancierd.

Mogelijke implicaties

- Op basis van de recente uitspraak van de rechter moet de Nederlandse overheid bindende tussendoelen stellen. Dergelijke doelen kunnen helpen om duidelijkheid te scheppen voor alle betrokken partijen in Nederland.
- Het is belangrijk om op korte termijn te verkennen wat er mogelijk is tot 2040 – zodat een goed gefundeerde doelstelling kan worden vastgesteld.
- Een diepe reductiedoelstelling in 2040 betekent dat aan meer rechtvaardigheidsprincipes kan worden voldaan. Bovendien betekent dit dat het halen van het 2050-doel waarschijnlijker wordt. Tegelijkertijd geldt dat de grenzen van wat haalbaar is in zicht komen. Een reductie van 90% in 2040, vergelijkbaar met de EU-doelstelling, kan een mogelijk compromis zijn tussen de overwegingen rond haalbaarheid en rechtvaardigheid.
- Op basis van verschillende rechtvaardigheidsprincipes zou Nederland meer moeten doen dan waarschijnlijk haalbaar wordt geacht binnen de Nederlandse grenzen. Eventueel kan financiering van reducties elders hierbij een oplossing bieden.
- Een transitie richting netto-nul emissie richting 2050 vereist veranderingen in alle sectoren. Daarbij is coördinatie van groot belang.

Referenties

Dafnomilis, I., et al. (2025). *Progress of major emitters towards climate targets: 2025 update*. NewClimate Institute, PBL Planbureau voor de Leefomgeving & IIASA.

Daniëls, B., & Strengers, B. (2024). *Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050*. Planbureau voor de Leefomgeving

Forster, P. M. et al (2025). Indicators of Global Climate Change 2024: Annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence. *Earth System Science Data*, 17, 2641–2683

IPCC. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Core Writing Team, H. Lee & J. Romero, Eds.). IPCC. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647> (doi.org in Bing)

UNEP (2025). Olhoff, A. (Hoofdred.), Lamb, W., Kuramochi, T., Rogelj, J., den Elzen, M., Christensen, J., Fransen, T., Pathak, M., & Tong, D. (Eds.). *Emissions Gap Report 2025: Off target – Continued collective inaction puts global temperature goal at risk*. Nairobi.
<https://doi.org/10.59117/20.500.11822/48854>

van Vuuren, D., van Dam, D., Dekker, M., Oates, L., Tagomori, I., van der Veen, R., & Wüschinger, C. (2024). *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?* Planbureau voor de Leefomgeving.