

Datum: 20 oktober 2023

Benut de klimaatkennis die er ligt ten volle: wachten kost meer

Een open brief van Nederlandse IPCC-auteurs aan het Nederlandse Kabinet over het recente IPCC AR6 Synthese Rapport (2023)

De aandacht voor klimaatverandering verandert merkbaar. Het gevoel van urgentie stijgt, allerlei maatschappelijke sectoren buigen zich over maatregelen en de noodzaak om in te grijpen vinden we terug in programma's van vrijwel alle politieke partijen. Sinds het uitbrengen van de recente IPCC rapporten zien wij, Nederlandse auteurs van deze rapporten, dat de belangrijke boodschappen nog maar spaarzaam doorkomen bij publiek en overheid. Met deze open brief aan de leden van het demissionaire Nederlands kabinet willen wij op basis van de IPCC rapporten vijf inzichten naar voren brengen die op de Nederlandse context van toepassing zijn.

De feiten en inzichten spreken voor zich: klimaatverandering eist nu al slachtoffers, maar de naleving van het Klimaatakkoord van Parijs verloopt niet snel genoeg om de 1,5 graden-limiet binnen bereik te houden. Bovendien neemt de kloof tussen bevolkingsgroepen met een grote en een kleine bijdrage aan de broeikasgasemissies wereldwijd nog steeds toe. Ook de gevolgen van klimaatverandering, zoals schade en ellende door extreem weer, zijn nog steeds onevenredig verdeeld over regio's en groepen.

Ondanks het grote belang en de toenemende urgentie werden de afgelopen kabinetsperiodes gekenmerkt door een aarzelende houding ten aanzien van ingrijpende maatregelen die leiden tot de benodigde systeemverandering. Effectief klimaatbeleid maken is een ingewikkelde zaak: er zijn vele inzichten, belangen en doelen die moeten worden afgewogen. Maar één ding is zeker: het uitstellen van maatregelen vermindert het aantal beschikbare opties en brengt meer schade en hogere kosten met zich mee. En daar is niemand bij gebaat.

Afgelopen voorjaar publiceerde het IPCC het AR6 Syntheserapport, het sluitstuk van de zesde cyclus van het IPCC. Het Syntheserapport presenteert een veelomvattend overzicht van de stand van de wetenschap op het gebied van klimaatverandering en gaat onder meer in op de gevolgen en risico's voor mens en natuur, realistische klimaatmitigatie- en -adaptatieopties en de factoren die grootschalige systeemveranderingen beperken of juist bevorderen. Uitgebreide wetenschappelijke klimaatkennis staat dus ter beschikking, over de volle breedte van beleidsterreinen. Deze kennis is in vele jaren opgebouwd en heeft alle wetenschappelijke toetsen doorstaan.

Wetenschappers maken geen beleid, dat doet de politiek. Maar ze kunnen wel betrokken worden bij de voorbereiding en afweging van verschillende beleidsopties en de uitvoering in de praktijk (adaptief) bijsturen. Het IPCC benadrukt dat extra maatregelen nodig zijn om de temperatuurstijging maximaal te beperken en de gevolgen die we nu al ondervinden niet nog veel erger te laten worden. De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) is in het leven geroepen om de regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het te voeren klimaatbeleid. Binnenkort verschijnt het eerste gevraagde advies van de raad over het klimaatplan 2025-2035. Hierin zullen ook de wetenschappelijke inzichten van IPCC specifiek voor Nederlands beleid worden meegenomen. In deze brief brengen wij vijf belangrijke inzichten uit het recent verschenen IPCC Syntheserapport naar voren die voor Nederland relevant zijn.

1. Klimaatverandering tegengaan is ieders verantwoordelijkheid. Snelle en verstrekkende systeemveranderingen zijn nodig om een duurzame toekomst veilig te stellen.

“Rapid and far-reaching transitions across all sectors and systems are necessary to achieve deep emissions reductions and secure a livable and sustainable future for all.” (SPM C.3¹)

Het Parijsakkoord is niet vrijblijvend. Beperking van de broeikasgasemissies tot ‘netto nul’ binnen enkele decennia, om ernstigste gevolgen van klimaatverandering te beperken, is een opgave voor iedereen, in alle landen. Die opgave geldt echter sterker voor rijke landen met een grote historische bijdrage aan klimaatverandering en met veel kennis en mogelijkheden om te handelen. Nederland is bij uitstek één van die landen. Ook al is Nederland klein en onze directe uitstoot daarmee ook, een snelle eliminatie van Nederlandse emissies is cruciaal voor wereldwijd draagvlak voor dit beleid. Vandaar de ambitieuze doelen in de Europese en Nederlandse klimaatwetten: minstens 55% uitstootreductie in 2030 ten opzichte van 1990, en klimaatneutraal in 2050.

Om deze doelen te halen zijn vergaande ingrepen nodig in verschillende systemen waarop onze samenleving is gebouwd, zoals het energiesysteem, het mobiliteitssysteem, de voedsel- en grondstoffsysteem en het financieringsstelsel. Die systeemtransities moeten niet alleen zorgen voor een reductie van de emissies, maar ook voor een samenhangende aanpak die leidt tot een meer aanvaardbaar risico op schade en slachtoffers bij klimaatextremen. Ze staan niet op zichzelf en moeten ook in samenhang worden bekeken. Ze helpen ons aanpassen aan een veranderend klimaat – de opwarming die al is ingezet, is niet meer terug te draaien. En ook tot vele decennia na nu zullen aanpassingen nodig blijven om onze omgeving leefbaar te houden en de economie aan te passen.

Om tot dergelijke systeemtransities te komen moeten beleidsonderwerpen integraal aangepakt worden, waarbij verschillende instituties samenwerken richting het einddoel. Dat impliceert langetermijnstrategieën en een samenhangend pakket aan maatregelen op allerlei terreinen, die elkaar versterken (of in elk geval niet in de weg zitten) en de risico’s van klimaatverandering verminderen. Voor een daadwerkelijke systeemverandering is iedereen nodig: het vergt gedragsverandering en actie van overheden, bedrijven, industrie, ngo’s, burgers én consumenten. IPCC identificeert verschillende interacties tussen energiebeleid en bijvoorbeeld ruimtelijke planning van energie-infrastructuur, arbeidsmarktbeleid en omgang met klimaatrisico’s. Handelen in tijden van crisis is ook van belang: door middel van van tevoren opgestelde plannen om snel en adequaat te kunnen reageren op externe schokken kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat bestrijden van een energiecrisis een duurzame terugdringing van fossiel energiegebruik over de volle breedte van de samenleving tegenwerkt.

Ook de landbouwtransitie grijpt in op allerlei gebieden, waaronder klimaatbeleid. Zo is voeding sterk verweven met onder meer marktfactoren, globalisering, subsidies, beïnvloeding door reclame en voorlichting, kwaliteitseisen, gezondheid, ecologische kringlopen en geopolitieke overwegingen. Voor het bedrijven van landbouw in veengebieden wordt vaak verlaging van het waterpeil toegepast, maar die kan leiden tot verminderde CO₂-vastlegging of -emissie, methaanuitstoot en bodemdaling. Ook wordt er veel landbouwgrond in het buitenland gebruikt ten behoeve van de Nederlandse consumptie en bedrijvigheid. Veranderingen in financiële structuren en prikkels, en voorlichting, kunnen bijdragen aan een duurzame samenleving.

2. Klimaatdoelen en rendabele maatregelen zijn haalbaar

“To accelerate climate action, the adverse consequences of these changes can be moderated by fiscal, financial, institutional and regulatory reforms and by integrating climate actions with macroeconomic policies through (i) economy-wide packages, consistent with national circumstances, supporting

¹ Codering verwijst naar de sectienummering in de Summary for Policy Makers van het IPCC AR6 SYR

sustainable low-emission growth paths; (ii) climate resilient safety nets and social protection; and (iii) improved access to finance for low-emissions infrastructure and technologies, especially in developing countries.” (SPM C.2.5)

“Feasible, effective, and low-cost options for mitigation and adaptation are already available, with differences across systems and regions.” (SPM C.3)

“Key adaptation and mitigation elements in cities include considering climate change impacts and risks (e.g. through climate services) in the design and planning of settlements and infrastructure; land use planning to achieve compact urban form, co-location of jobs and housing; supporting public transport and active mobility (e.g., walking and cycling); the efficient design, construction, retrofit, and use of buildings; reducing and changing energy and material consumption; sufficiency.” (SPM C.3.4)

Het IPCC laat zien dat het technisch en economisch mogelijk is om in 2030 emissies te reduceren in lijn met het 1,5 graden-doel. Ook is het haalbaar om ons aan te passen aan een klimaat met zo'n (relatief beperkte) opwarming. De cumulatieve kosten van mitigatie en adaptatie zijn veel lager dan die van de vermeden schade.

Haalbare en rendabele klimaatactie bestaat bijvoorbeeld uit een combinatie van energiebesparing (op basis van technologie en aanpassing in gedrag), elektrificatie van de energievraag, uitbreiding van hernieuwbare energie in de energievoorziening en investeringen in een stabiel energiesysteem (infrastructuur, opslag, mogelijk waterstof en brandstof in combinatie met koolstofdioxide-opslag). Samen met de reductie van emissies van andere broeikasgassen dan CO₂, een bijdrage aan herbebossing, peilbeheer in veengebieden (die veenoxidatie moet voorkomen), en duurzame en meer plantaardige voedselvoorziening, kan worden toegewerkt naar een circulaire economie. Op het gebied van adaptatie gaat het om het integreren van kennis over veranderende risico's in bijna alle sectoren, inclusief watermanagement (niet alleen waterveiligheid maar bijvoorbeeld ook keuzes in ruimtelijke ordening en watergebruik), landbouw, gezondheid, veiligheid (inclusief relatief nieuwe risico's zoals hitte en natuurbranden), en het sociale domein.

Het IPCC benadrukt dat er al adaptatie en mitigatie plaatsvindt, en dat dat al effect sorteert, maar dat de snelheid en de schaal waarop dit plaatsvindt nog onvoldoende is voor de klimaatuitdagingen: een klimaatneutrale en klimaatrobuuste wereld. Om grip te krijgen op deze complexe opgave moet wetenschappelijke kennis breed ingezet worden, zowel bij het ontwikkelen van een duidelijk perspectief en narratief over hoe een klimaatbestendige wereld eruit kan zien, als via goede voorlichting, aansprekende voorbeelden en inzicht in acties die anderen nemen. Wetenschappelijke kennis kan ook helpen bij de zoektocht van kapitaal naar goede, klimaatbestendige investeringen, via heldere afwegingskaders, criteria die het rendement van investeringen bepalen en risicoanalyses die niet alleen gericht zijn op rendement maar ook op schokbestendigheid van een financiële sector. Stroomlijning van regelgeving kan het voor alle actoren – industrie, mkb-ondernemingen, financiers, burgers en overheden op alle niveaus die nu al het heft in eigen handen nemen – gemakkelijk en mogelijk maken om klimaatbewust te handelen. Duidelijke juridische kaders kunnen bijvoorbeeld veel doen om lokale energie-initiatieven te faciliteren.

3. Adaptatie- en mitigatiebeleid zijn beide noodzakelijk en urgent, en moeten gekoppeld worden (ook aan andere maatschappelijke opgaven), zowel op de korte als de lange termijn

“Comprehensive, effective, and innovative responses integrating adaptation and mitigation can harness synergies and reduce trade-offs between adaptation and mitigation” (SPM C.2.1)

"Actions that focus on sectors and risks in isolation and on short-term gains often lead to maladaptation over the long term, creating lock-ins of vulnerability, exposure and risks that are difficult to change. For example, seawalls effectively reduce impacts to people and assets in the short term but can also result in lock-ins and increase exposure to climate risks in the long term unless they are integrated into a long-term adaptive plan. Maladaptive responses can worsen existing inequities especially for Indigenous Peoples and marginalised groups and decrease ecosystem and biodiversity resilience. Maladaptation can be avoided by flexible, multi-sectoral, inclusive, long-term planning and implementation of adaptation actions, with co-benefits to many sectors and systems." (SPM B.4.3)

Mitigatie- en adaptatiemaatregelen hangen op verschillende manieren met elkaar samen: sommige adaptatiemaatregelen leiden tot meer emissies (zoals airconditioning), waarmee de mitigatie-opgave groter wordt. Bovendien vergen adaptatiemaatregelen ruimte, kapitaal, arbeid en grondstoffen, die dan niet altijd gebruikt kunnen worden voor mitigatiemaatregelen. Andersom kunnen mitigatiemaatregelen vragen om extra adaptatie. Het voorkomen van uitdroging van veengebieden reduceert bijvoorbeeld CO₂-emissies, maar is kwetsbaar in tijden van schaarste aan zoetwater. En de industriële infrastructuur in havengebieden moet bijvoorbeeld ook beschermd worden tegen de gevolgen van de zeespiegelstijging.

Het Syntheserapport stelt dat mitigatie- en adaptatiemaatregelen elkaar kunnen versterken wanneer ze in samenhang genomen worden. Bovendien zijn adaptatie- en mitigatietransities afhankelijk van dezelfde kennis, bestuurlijke principes en infrastructuur, en moeten beide worden geïmplementeerd in dezelfde steden, gebouwen en sectoren. Het benutten van dergelijke synergiën – en het voorkomen van elkaar tegenwerkend klimaatmitigatie- en adaptatiebeleid – is pure noodzaak om de Parijs-doelen te halen en risico's en kosten te beperken. Voorbeelden van beleidsterreinen waar adaptatie en mitigatie elkaar raken zijn:

- Waterbeheer en ruimtegebruik: een stijgende zeespiegel vergt niet alleen investeringen in de verdediging van onze kustlijn, maar vergroot ook de behoefte aan zoetwater om de verzilting in de laaggelegen delen van Nederland tegen te gaan. Ook de beschikbaarheid van zoetwater zal veranderen. Andere vormen van landbouw stellen andere eisen aan water en bodem (bijvoorbeeld in antwoord op verzilting). Andere consumptiepatronen hebben een ander ruimtebeslag. Andere vormen van waterveiligheid (bijvoorbeeld natuur-inclusieve kustverdediging) hebben een ander effect op CO₂-uitstoot en biodiversiteitsverlies.
- Bosbeheer: Bosuitbreiding en aanpassing aan klimaatverandering is gericht op versterking van de biodiversiteit, CO₂-vastlegging en een toekomstig mooi bos. Goed bosbeheer kan leiden tot een toename van de hoeveelheid water die in een gebied kan worden vastgehouden, koeling van de omgeving en het leveren van hernieuwbare grondstoffen als hout. Bossen die geleden hebben van de droogte en bosbranden zijn te herstellen en aan te passen aan het toekomstige klimaat.
- Steden zijn hotspots voor klimaatadaptatie en –mitigatie, met name in delta's. Bij de woningbouwopgave kan een klimaatbestendige inrichting worden gerealiseerd die niet leidt tot een toename van broeikasgasemissies, of tot grote druk op de toekomstige klimaatadaptatie. Voorbeelden zijn verantwoorde locatiekeuze op basis van water en bodem, gebruik van hernieuwbare bouwmaterialen, en bescherming tegen extreme omstandigheden zoals hitte, overstromingen en droogte.

4. Internationale klimaatsamenwerking is een verantwoordelijkheid van Nederland en geeft blijk van welbegrepen eigenbelang

"Finance, technology and international cooperation are critical enablers for accelerated climate action. If climate goals are to be achieved, both adaptation and mitigation financing would need to increase

many-fold. There is sufficient global capital to close the global investment gaps but there are barriers to redirect capital to climate action. Enhancing technology innovation systems is key to accelerate the widespread adoption of technologies and practices. Enhancing international cooperation is possible through multiple channels.” (SPM C.7)

In het Parijsakkoord, en in het VN-klimaatverdrag uit 1992, zijn financiering, technologieoverdracht en capaciteitsopbouw opgenomen als cruciale 'uitvoeringsmiddelen' voor klimaatbeleid, zowel voor adaptatie als mitigatie. Er is ook afgesproken dat ontwikkelde landen, met hogere emissies en meer technische en financiële mogelijkheden en een hoger opgeleide bevolking, ontwikkelingslanden helpen met deze uitvoeringsmiddelen. IPCC-rapporten stellen vast dat bevordering van de financierbaarheid van klimaatinfrastructuur juist in ontwikkelingslanden de mondiale klimaatdoelen dichterbij brengen.

De Nederlandse stem in het internationale klimaatbeleid wordt gevormd in samenwerking met andere EU-lidstaten. De EU spreekt met één stem in de VN-klimaatonderhandelingen en is een van de meest ambitieuze en geloofwaardige landengroepen in die klimaatonderhandelingen. Het is van groot belang voor het gevoel van rechtvaardigheid in de klimaatonderhandelingen, met name voor de kwetsbare landen, dat de EU (en dus ook Nederland) die ambitie vasthoudt.

Het klimaatprobleem kan alleen worden opgelost als alle landen meedoen, op basis van verantwoordelijkheid van het probleem en de mogelijkheden die ze hebben én met zeggenschap over hoe klimaatactie op eigen grond wordt vormgegeven. Het reserveren van financiering voor internationale samenwerking voor technologie en capaciteit, met oog voor de lokale noden, is daarom een kwestie van welbegrepen eigenbelang.

5. Coherentie tussen Europees, nationaal en regionaal beleid draagt bij aan een langetermijn perspectief

“Effective climate action is enabled by political commitment, well-aligned multilevel governance, institutional frameworks, laws, policies and strategies and enhanced access to finance and technology. Clear goals, coordination across multiple policy domains, and inclusive governance processes facilitate effective climate action.” (SPM C.6)

De noodzaak voor beleidsafstemming en -samenwerking tussen verschillende overheidslagen wordt benadrukt door IPCC-rapporten. EU-regelgeving is essentieel voor een *level playing field* voor het bedrijfsleven en levert een hefboom voor invloed op mondiaal beleid. Het is essentieel om Europese (Green Deal-)doelen effectief te vertalen naar nationaal en lokaal beleid, waarvoor bestaande structuren operationeel zijn.

Het Syntheserapport stelt dat een aantal factoren van invloed zijn op een effectieve uitwerking van klimaatbeleid : duidelijke richtlijnen voor regionaal beleid, operationele afstemming zijn tussen regio's onderling en met de rijksoverheid, beleid gebaseerd op een langetermijnvisie die gedeeld wordt door de betrokken overheden, juridisch belegde, expliciete verantwoordelijkheden en taken, en voldoende capaciteit. Dat speelt bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld op de samenhang tussen milieu- en natuurkwaliteit, crisisbeheersing en duurzame energiehuishouding.

Ook langetermijninvesteringen en -plannen van bedrijven zijn sterk afhankelijk van een perspectief op lange termijn-rendement. Vaak worden gebrek aan infrastructuur, consistent beleid en op de toekomst voorbereid personeel genoemd als majeure barrières voor klimaatactie.

Tot slot

Klimaatverandering is een urgent probleem én een goed voorbeeld van een beleidsterrein waar de brug tussen wetenschap en beleid kan worden versterkt. Het aanstellen van klimaatambassadeurs bij alle betrokken ministeries en instellingen zou een manier kunnen zijn om de integraliteit van de klimaataanpak te bewaken, te voorkomen dat verschillende overheden en instituties elkaar tegenwerken en de kennis en het bewustzijn in alle geledingen te vergroten. Zo'n klimaatambassadeur zou kunnen zorgdragen voor integrale afweging van de klimaatopgave binnen de doelstellingen van, bijvoorbeeld, het betreffende departement, in aanvulling op bestaande initiatieven tot interdepartementale samenwerking. Klimaatambassadeurs kunnen beleid van alle departementen, ook die waar klimaat niet de primaire aandacht heeft, toetsen aan de afgesproken lijnen in het regeerakkoord, en aan meekoppelkansen met klimaatbeleid op andere departementen, en kunnen een schakel vormen tussen wetenschap en beleid.

Klimaatactie richt zich op het aanpakken van de oorzaken en gevolgen, en de keuzes die daarvoor gemaakt moeten worden. Dat geldt óók voor de wetenschap: die doet meer dan signaleren. Als IPCC auteurs beogen we met deze inhoudelijke inbreng de leden van het demissionaire kabinet te informeren over de voor Nederland meest relevante IPCC resultaten. Recent publiceerde het KNMI een nieuwe set klimaatscenario's op basis van IPCC bevindingen. De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) kan met deze kennis worden gevoed bij het maken van adviezen over noodzakelijke keuzes. Het Klimaatonderzoek Initiatief Nederland (KIN) kan uitgroeien tot een intermediair tussen kennispartijen en samenleving op het gebied van klimaat. Wij stellen onze kennis en ervaring graag beschikbaar om zowel het KIN als de WKR, alsmede het Nationaal Klimaatplatform en anderen, te helpen en bestendigen.

Bart van den Hurk
Aimée Slangen
Detlef van Vuuren
Gert-Jan Nabuurs
Heleen de Coninck
Kornelis Blok
Linda Steg
Maarten van Aalst
Marjolijn Haasnoot
Robbert Biesbroek
Roderik van de Wal
Sybren Drijfhout
Annemarie Teuns (redactie)