

Quick scan

Rechtvaardigheidsaspecten van de aangenomen aanbevelingen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat



TNO-2026-16561 – 20 mei 2026

Quick scan

Rechtvaardigheidsaspecten van de aangenomen aanbevelingen van het

Auteurs	Nina Tom Batoul Mesdaghi
Rubricering rapport	TNO Publiek
Titel	TNO Publiek
Rapporttekst	TNO Publiek
Aantal pagina's	20 (excl. voor- en achterblad)
Aantal bijlagen	0
Projectnummer	060.68296

Dit project is gefinancierd als onderdeel van het onderzoeksprogramma Kennis voor
Energiebeleid met subsidie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van
druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van TNO.

© 2026 TNO

Samenvatting

S1. Over deze notitie

In december 2025 heeft het Nationaal Burgerberaad Klimaat na een intensief traject dertien aangenomen aanbevelingen gedaan aan het kabinet in relatie tot klimaatbeleid (op het gebied van eten, reizen en spullen). Deze quick scan omvat een expert analyse van de kabinetsreactie op de aangenomen aanbevelingen van het burgerberaad vanuit het perspectief van klimaatrechtvaardigheid, opgesteld door onderzoekers van TNO op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

De analyse is binnen korte tijd tot stand gekomen na een eerste reflectie op de (selectie van) maatregelen voortkomend uit het burgerberaad. Het is een strikt kwalitatieve reflectie gezien vanuit verdelingsprincipes en bevat geen kwantitatieve onderbouwing. Aspecten zoals doelmatigheid en doeltreffendheid – alsmede uitvoerbaarheid van beleid – zijn eveneens buiten beschouwing gelaten. Het gaat hier dus om een eerste inventarisatie van relevante aandachtspunten vanuit rechtvaardigheid die bij verdere uitwerking van de maatregelen nader onderzocht dienen te worden.

S2. Wat is er onderzocht?

TNO heeft in deze quick scan gekeken naar de aanwezigheid van de volgende verdelingsprincipes: bijdrage en ondersteuning naar draagkracht, met behoud van een minimale ondergrens, de vervuiler betaalt en de verduurzamer verdient. Verder is gekeken bij welke doelgroepen de lusten en/of lasten van maatregelen vallen. Daarnaast is beschouwd of er een evenredige mix van normerende en beprijzende maatregelen wordt aangehouden binnen de aanbevelingen die worden overgenomen door het kabinet. Tot slot behandelen we, waar van toepassing, afwegingen en eventuele impact rondom internationale, intergenerationele, procedurele en erkennende rechtvaardigheid.

S3. Bevindingen

Kabinet selecteert voornamelijk maatregelen in lijn met het voorgenomen of huidig beleid

Voor de meeste fiches geldt dat de maatregelen die door het kabinet zijn overgenomen grotendeels overeenkomen met huidig beleid of voorgenomen beleid. Voor veel aanbevelingen uit het burgerberaad die niet worden overgenomen door het kabinet geldt dat deze niet uitvoerbaar zijn of dat de verantwoordelijkheid daarvoor niet bij de Rijksoverheid ligt. Daarnaast zijn er veel aanbevelingen waarover op een later moment wordt besloten. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij het fiche '2. Duurzaam agrarisch ondernemen moet lonen', waar het kabinet geen aanbevelingen van het burgerberaad overneemt of later besluit over de aanbevelingen.

Bij veel geselecteerde maatregelen spelen er geen verdelingseffecten

Normeringen, beprijzingen en subsidies of andere stimulerende instrumenten komen beperkt voor in de (overgenomen) aanbevelingen. Veel maatregelen die door het kabinet worden overgenomen betreffen dan ook geen (significante) verdelingsvraagstukken, maar zijn bijvoorbeeld meer informatief of organisatorisch van aard. Denk aan het invoeren van houdbaarheidsicoontjes voor voedsel, het optuigen van overlegstructuren of werkgroepen

met stakeholders, en het introduceren van duurzaamheidslabels voor producten. Enkele fiches ('12. De kracht van jongeren, dialoog en burgerschapsonderwijs' en '13. Iedere stem telt: belangen in balans') draaien primair om procedurele aspecten, zoals het bevorderen van regie, transparantie en inspraak rondom besluitvorming (procedurele rechtvaardigheid). In het fiche 12 is daarnaast ook erkenning van jongeren en toekomstige generaties te lezen (erkennende rechtvaardigheid en intergenerationele rechtvaardigheid).

De 'vervuiler betaalt'- en 'verduurzamer verdient'-principes komen enigszins terug

Waar aanbevelingen wel kwesties rondom (her)verdeling betreffen, liggen zowel het principe 'vervuiler betaalt' als 'verduurzamer verdient' ten grondslag aan sommige aanbevelingen die door het kabinet worden overgenomen. De meeste heffingen – waar het principe 'vervuiler betaalt' aan ten grondslag ligt – die het burgerberaad adviseert, waaronder het verhogen van de vliegtaks, introduceren van het *Emissions Trading System* (ETS) voor de landbouw en het introduceren van een plasticheffing, worden echter niet overgenomen door het kabinet. Dit geldt bijvoorbeeld wel voor het afbouwen van fossiele subsidies en voor het (reeds bestaande) ETS voor de luchtvaart. In de landbouw gaat daarnaast een normering gelden (doelsturing met afrekenbare bedrijfsspecifieke emissiedoelen). Door deze te combineren met financiële consequenties zou het principe 'vervuiler betaalt' ook hier geïntroduceerd kunnen worden.

Deze sectoren (luchtvaart en fossiele sector) zullen de lasten daarvan dragen, die hoogstwaarschijnlijk ook worden doorberekend aan consumenten. Over het algemeen geldt dat mensen met hogere inkomens gemiddeld méér en verder vliegen, waardoor zij in hogere mate met deze lasten geconfronteerd zullen worden. Dit geldt voor het consumeren van goederen in het algemeen. De draagkracht van deze groep is echter ook hoger, dus de impact van eventuele doorberekeningen kan zwaarder wegen op huishoudens met lagere inkomens.

Het principe 'verduurzamer verdient' is eveneens terug te zien in de maatregelen die door het kabinet worden overgenomen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn de innovatiesubsidie voor bedrijven en de inruilregeling van fossiele auto's voor elektrische auto's. Ook fietsen en reizen met de trein worden gestimuleerd. In hoeverre dit 'duurzaam' gedrag is (en dus het 'verduurzamer verdient'-principe hieraan kan worden toegekend) ligt er echter aan of hiermee andere, meer vervuilende soorten reisbewegingen worden beperkt.

Gekozen maatregelen nog nauwelijks 'naar draagkracht' of 'met behoud van de minimale ondergrens'

De 'naar draagkracht' en/of 'met behoud van minimale ondergrens'-principes komen zelden voor in de aanbevelingen van het burgerberaad, en dus ook amper in de overgenomen maatregelen. Het 'naar draagkracht'-principe komt momenteel alleen terug in de inruilregeling van oude fossiele auto's voor tweedehands elektrische auto's, waarbij het kabinet voorrang wil geven aan huishoudens met lagere middeninkomens. Specifieke gelegenheid voor het introduceren voor deze principes zit bijvoorbeeld in het reparatiefonds of het omschakelfonds voor boeren – over beide wordt door het kabinet later besloten.

Maatregelen soms niet geselecteerd vanwege voorkeur voor beleid op EU-niveau

Op het gebied van internationale rechtvaardigheid valt op dat waar het burgerberaad veel nationale maatregelen voorstelt, het kabinet de voorkeur geeft aan inzet op maatregelen op EU-niveau. In veel gevallen kan dit weglekeffecten of andere verplaatsing van uitstoot (deels) voorkomen, wat de maatregelen effectiever zou maken. Echter kan dit proces wel langer

duren. Bij een aantal fiches zijn er ook geen maatregelen op nationaal niveau geselecteerd, omdat er in een later stadium wetgeving op EU-niveau inwerking gaat treden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond: het Nationaal Burgerberaad Klimaat

In 2025 heeft Nederland voor het eerst op nationaal niveau een burgerberaad georganiseerd in relatie tot klimaatbeleid: het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Binnen dit burgerberaad zijn 175 Nederlanders met allerlei verschillende achtergronden en overtuigingen zeven keer samengekomen om gezamenlijk antwoord te geven op de vraag: “hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?”. Het burgerberaad had niet alleen de opdracht om te kijken naar de potentie voor CO₂-reductie; adviezen konden zich ook richten op het helpen van burgers en bedrijven met duurzamer reizen, eten en consumeren van spullen.

In totaal heeft het burgerberaad 23 aanbevelingen geformuleerd. Dertien aanbevelingen zijn binnen het burgerberaad met een ruime meerderheid aangenomen (>75% van de stemmen). In december 2025 heeft het burgerberaad zijn advies aangeboden aan het kabinet. Om tot een kabinetsreactie te komen heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) penvoerders bij de betreffende vakdepartementen¹ gevraagd om fiches in te vullen waarin zij beschrijven hoe zij de aanbevelingen van het burgerberaad kunnen uitvoeren. Hieruit heeft het kabinet een selectie van maatregelen gemaakt die worden aangenomen, afgewezen, of waar later over wordt besloten.

1.2 Doel: analyse op rechtvaardigheid

Het ministerie van EZK heeft TNO gevraagd om een rechtvaardigheidsanalyse van de kabinetsreactie op de aanbevelingen vanuit het burgerberaad uit te voeren. Rechtvaardigheid is, naast doelmatigheid en doeltreffendheid, namelijk één van de leidende principes van het Nederlandse klimaatbeleid². De analyse bestond uit twee fasen. In Fase 1 heeft TNO alle afzonderlijke ‘fiches’ met de aanbevelingen van het burgerberaad geanalyseerd. Op deze manier kon de reflectie van TNO worden betrokken bij de beleidsontwikkeling. In Fase 2 heeft TNO gekeken naar de kabinetsreactie, die een overzicht bevat van maatregelen die wel en niet worden overgenomen of waarover op een later moment wordt besloten. Deze notitie is het eindproduct van Fase 2 van de analyse.

1.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Komen de volgende verdelingsprincipes³ naar voren in de fiches/maatregelen?
 - Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
 - Met behoud van een minimale ondergrens
 - De vervuiler betaalt

¹ Spullen: KGG; reizen: IenW; eten: LVVN; algemene aanbevelingen: KGG, BZK, OCW, FIN e.a.

² Deze verdelingsprincipes zijn in lijn met de invulling die wordt gegeven aan verdelende rechtvaardigheid in het [Nationaal Klimaatplan 2025-2035](#)

³ Voor een inhoudelijke toelichting over de verdelende rechtvaardigheidsprincipes verwijzen wij naar het rapport [Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid](#) van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR; 2023).

- De verduurzamer verdient
- 2. Bij welke doelgroepen (of sectoren) landen de lusten en/of lasten van de individuele fiches/maatregelen?
 - a. Huishoudens met lage, midden- of hoge inkomens
 - b. Burgers en bedrijven
 - c. Mkb, grote bedrijven en de industrie
- 3. Is er een evenredige mix van normerende en beprijzende maatregelen binnen de selectie?
- 4. Welke afwegingen gerelateerd aan internationale en intergenerationele rechtvaardigheid spelen er in de selectie?
- 5. Welke aandachtspunten zien we op het gebied van procedurele en erkennende rechtvaardigheid?

1.4 Focus en afbakening

De focus van de analyse ligt op verdelende rechtvaardigheid, en daarmee dus op de eerste vier onderzoeksvragen. Niet bij alle aanbevelingen uit het burgerberaad is sprake van een (evidente) lusten- of lasten(her)verdelingen. Daar waar maatregelen belangrijke implicaties hebben voor procedurele en erkennende rechtvaardigheid, of internationale en/of intergenerationele rechtvaardigheid, worden deze ook benoemd in deze notitie.

Klimaatbeleid draagt over het algemeen bij aan een afname van CO₂-uitstoot. Dat komt de samenleving als geheel ten goede. Hierbij geldt dat hoe groter de afname in uitstoot, hoe meer baat de samenleving hierbij heeft. Omdat dit tot op zekere hoogte op alle maatregelen van toepassing is, wordt 'de samenleving als geheel' niet als begunstigde van de individuele maatregelen benoemd. Hier zit ook een internationaal en intergenerationeel aspect in; omdat de effecten van klimaatverandering in hogere mate elders (veelal in het Mondiale Zuiden) en later (door toekomstige generaties) worden ervaren, geldt ook in de basis dat hoe groter de afname in uitstoot, hoe rechtvaardiger het internationaal en intergenerationeel gezien is. Ook dit wordt niet bij individuele fiches benoemd.

2 Methode

Deze sectie biedt een toelichting van de gehanteerde methode voor de analyse. De analyse vond plaats in twee fasen.

2.1 Fase 1

In fase 1 hebben de onderzoekers van TNO individuele maatregelen geanalyseerd. De maatregelen zijn thematisch verdeeld over dertien verschillende fiches, namelijk:

1. Samen tegen voedselverspilling
2. Duurzaam agrarisch ondernemen moet lonen
3. Gezonde voeding voor iedereen
4. Lang leven de spullen
5. Circulaire economie - het begint bij de grondstof
6. Voor wat het waard is: het beste product voor de beste prijs
7. Bewuster vliegen: hef een mondiale belasting op kerosine
8. De trein, duurzaamheid en kwaliteit op het juiste spoor!
9. Werk thuis, in de buurt, of pak de fiets
10. Pak de regie in ruimtelijke ordening

11. Schoner rijden sneller beschikbaar en bereikbaar
12. De kracht van jongeren, dialoog en burgerschapsonderwijs
13. Iedere stem telt: belangen in balans.

In Fase 1 heeft TNO de beschrijving van alle maatregelen doorgenomen en alle aspecten die te maken hebben met de onderzoeksvragen (zie sectie 1.3) gemarkeerd. Vervolgens hebben de onderzoekers per maatregel aangegeven of er een of meerdere verdelingsprincipe(s) van toepassing is/zijn, bij welke doelgroepen de lusten en lasten (financieel en anderszins) landen, of er risicogroepen te identificeren zijn, of er sprake is van opvallendheden in relatie tot procedurele en erkennende rechtvaardigheid, internationale en intergenerationele rechtvaardigheid, en of er sprake is van overige aandachtspunten.

Voor de definities van de verschillende verdelingsprincipes, evenals procedurele en erkennende rechtvaardigheid, hebben de onderzoekers beroep gedaan op het WRR-rapport 'Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid' (2023). De beoordeling van de maatregelen hebben de onderzoekers in een Excel-document met bijbehorende notitie gedeeld met het ministerie.

2.2 Fase 2

In Fase 2 hebben de onderzoekers de kabinetsreactie op het burgerberaad doorgenomen. Bij ieder fiche is gekeken welke maatregelen wel en niet zijn overgenomen, en over welke maatregelen later wordt besloten. Aan de hand van de analyse in Fase 1 is vervolgens gekeken naar de gevolgen van de selectie voor rechtvaardigheid. Dus: welke verdelingsprincipes komen in de selectie vooral voor? Welke doelgroepen worden geraakt door de maatregelen? Is er sprake van een mix van normerend en beprijzend beleid? Zijn er op internationale schaal en vanuit een intergenerationeel perspectief opvallende punten? En hoe komen procedurele en erkennende rechtvaardigheid in deze selectie naar voren? Deze inzichten zijn per fiche gemaakt uiteengezet in Hoofdstuk 3 en overkoepelend beschouwd in Hoofdstuk 4.

3 Analyse op fiche-niveau

In deze sectie volgt de analyse van de rechtvaardigheidsimplicaties van de dertien fiches. Per fiche is aangegeven welke maatregelen het burgerberaad adviseert, welke maatregelen al dan niet worden overgenomen door het kabinet en over welke maatregelen het kabinet later een beslissing neemt, en welke rechtvaardigheidsimplicaties deze keuzes hebben.

3.1 Fiche 1: Samen tegen voedselverspilling

Dit fiche heeft als doel om voedselverspilling te verminderen door consumenten te informeren over de houdbaarheid van voedsel, kennisdeling te vergroten tussen overheden en lokale initiatieven tegen voedselverspilling te stimuleren. Concreet beveelt het burgerberaad aan om elementen uit de Spaanse wet tegen voedselverspilling over te nemen, met diverse verplichtingen om voedsel weg te geven of te doneren en om als (horeca)ondernemer voedselverspilling te voorkomen. Verder beveelt het burgerberaad aan om gemeenten te verplichten tot het opstellen van een beleidsplan tegen voedselverspilling, om regels rondom houdbaarheid en houdbaarheidsicoontjes voor voedsel te veranderen, een deltacommissaris aan te stellen en in te zetten op bewustwording en gedragsverandering door doelgroepgerichte voorlichtingscampagnes.

Het kabinet kiest ervoor om de aanpassing van de regels voor het bewaren van voedsel en het introduceren van houdbaarheidsicoontjes voor voedsel over te nemen. Normeringen en beprijzingen komen niet terug in deze keuze. De baten landen bij consumenten; zij worden door middel van de houdbaarheidsicoontjes beter geïnformeerd, verspillen mogelijk minder en besparen daarmee in kosten. De (beperkte) lasten komen terecht bij producenten vanwege de aanpassingen van verpakkingen. In deze twee maatregelen komen geen van de verdelingsprincipes terug.

Het kabinet neemt over een aantal maatregelen op een later moment een besluit, waaronder het overnemen van elementen uit de Spaanse wet tegen voedselverspilling. Afhankelijk van de invulling van de maatregel, zou er sprake kunnen zijn van het 'behoud van de minimale ondergrens'-principe, bijvoorbeeld als supermarkten en ondernemers voedsel moeten doneren aan voedselbanken. De lasten daarvan zouden landen bij horecaondernemers, supermarkten en andere bedrijven vanwege investeringen in het aanpassen van hun productieprocessen en bedrijfsvoering, en eventuele boetes wanneer ze niet aan richtlijnen voldoen. Hierin is in enige mate het 'vervuiler betaalt'-principe te herkennen. Voor kleinere horecaondernemers kan deze investering lastiger zijn, waardoor zij mogelijk een risicogroep zouden vormen.

Ook over reclames en campagnes rondom houdbaarheid en voedselverspilling en een verplicht beleidsplan voor gemeenten wordt later een besluit genomen. Tot slot gaat het kabinet geen deltagelcommissaris tegen voedselverspilling instellen, wat verder geen rechtvaardigheidsimplicaties heeft.

3.2 Fiche 2: Duurzaam agrarisch ondernemen moet lonen

Dit fiche bevat maatregelen gericht op agrariërs en consumenten, met verduurzaming van de landbouwsector als doel. Het burgerberaad beveelt aan om een emissiehandelssysteem voor agrarische bedrijven in te voeren, met afnemende emissierechten, en om de opbrengsten uit de veiling naar verduurzaming van de sector terug te laten vloeien.

De aanbevelingen van het burgerberaad worden niet overgenomen door het kabinet. Het kabinet houdt vast aan de huidige doelsturing via afrekenbare bedrijfsspecifieke emissiedoelen voor onder andere klimaat en stikstof, maar voert nu geen apart emissiehandelssysteem voor de landbouw in. Bij doelsturing is sprake van emissienormen voor klimaat en stikstof, en eventueel ook beprijzing in de vorm van een (financiële) sanctie indien boeren zich richting 2035 niet aan te normen houden, net zoals bij het *Emissions Trading System* (ETS). Bij de doelsturing is er sprake van het 'vervuiler betaalt'-principe indien boeren meer uitstoten dan is toegestaan volgens de emissiedoelen en hen sancties zouden worden opgelegd. De financiële lasten landen dus veelal bij de Rijksoverheid via inkomsten uit de sancties bij doelsturing. De lasten komen terecht bij agrarische bedrijven die moeten investeren in de verduurzaming van hun bedrijfsprocessen. Voor kleinere agrarische bedrijven, intensieve bedrijven en oudere bedrijven kan dit een uitdaging zijn, hetzij omdat zij meer moeten investeren in de verduurzaming van hun bedrijfsvoering of minder mogelijkheden hebben om te verduurzamen. Zij zijn dan ook een risicogroep.

Bij een emissiehandelssysteem voor de landbouw, zoals het burgerberaad aanbeveelt, zouden boeren die minder uitstoten echter ook emissierechten kunnen verkopen. Dan zou het 'verduurzamer verdient'-principe ook gelden. Dit is dus niet het geval, maar het kabinet overweegt later of er meer middelen beschikbaar komen voor het omschakelfonds, om

boeren te helpen bij de overstap naar meer duurzame vormen van landbouw. Dit is in lijn met het 'verduurzamer verdient'-principe. Het omschakelfonds kan zodanig worden vormgegeven dat het 'naar draagkracht'-principe hier een plek in krijgt, bijvoorbeeld door jonge boeren gericht te steunen bij verduurzaming.

3.3 Fiche 3: Gezonde voeding voor iedereen

Dit fiche bevat maatregelen gericht op boeren, consumenten en supermarkten ten behoeve van een toekomstbestendige landbouw en voedselproductie, het stimuleren van biologische landbouw en het bevorderen van gezonde voedselkeuzes. Het burgerberaad beveelt aan om circulaire regeneratieve landbouw te stimuleren, het marktaandeel met een EU-bio label te stimuleren, een zwarte stip op ongezond voedsel te plakken, een sectorgebonden overlegstructuur op te stellen, gezonde en betaalbare voedsel te stimuleren en een deltacommissaris aan te stellen.

Het kabinet heeft besloten om bindende convenanten te sluiten rondom het verminderen van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen. Sectorgebonden overlegstructuren over voedselproductie en consumptie worden voortgezet. De lasten hiervan landen voornamelijk bij agrariërs, die minder gewasbestrijdingsmiddelen mogen gebruiken en hier alternatieven voor moeten vinden. De lusten van maatregelen die biologische landbouw stimuleren en het gebruik van pesticiden ontmoedigen, landen bij consumenten en pakken verder voornamelijk positief uit voor de agrariërs die al duurzame landbouwpraktijken toepassen. Daarnaast zijn er voordelen voor het milieu, de biodiversiteit, de bodemgesteldheid en de waterkwaliteit. Hier geldt dus een mix van de 'vervuiler betaalt'- en 'verduurzamer verdient'-principes. Het kabinet wil ook inzetten op meer eten uit de eigen regio. Het kabinet geeft hier invulling aan door een masterclass aan te bieden over seizoensgebonden en lokaal voedsel. Deze maatregel kent geen rechtvaardigheidsimplicaties.

Het kabinet geeft invulling aan de aanbeveling van het burgerberaad om gezond eten betaalbaar en beter beschikbaar te maken door middel van beprijzingen (en dus juist het duurder maken van ongezond voedsel), bijvoorbeeld door: een suikerbelasting op voedingsmiddelen te introduceren, suikerhoudende dranken te belasten, en kindermarketing voor ongezonde voeding te beperken. Daarnaast worden manieren om minder vet, zout en suiker in producten te verwerken en het verhogen van het gezonde aanbod van producten in supermarkten onderzocht. Hoewel de maatregelen ten behoeve van gezonder voedsel niet direct betrekking hebben op klimaatbeleid, zijn er wel verdelingseffecten. Er kunnen (gezondheids)baten bij consumenten landen als suikerhoudende frisdranken duurder worden en gezondere producten goedkoper worden – hoewel dit afhankelijk is van het uiteindelijke gedrag van de consument. Het vergroten van het verkooptaandeel van gezonde producten in supermarkten kan ook tot soortgelijke baten leiden voor consumenten, afhankelijk van de precieze invulling ervan.

Het fiche bevat ook maatregelen waar het kabinet later over zal besluiten, namelijk: de clustering van landbouw en het bevorderen van het marktaandeel van het EU bio-label door een verplicht minimaal aanbod door ketenpartijen. Wel komt het kabinet in de zomer al wel met een versnellingsplan om het marktaandeel van biologisch eten te vergroten. Bij de clustering van landbouw en stimulering van het bio-label door een verplicht aanbod, waar het kabinet later over besluit, zou er sprake zijn van het 'verduurzamer verdient'-principe, aangezien biologische landbouw wordt gestimuleerd. Verder landen er baten bij consumenten door meer beschikbaarheid van biologisch eten. Het kabinet heeft als doel gesteld om het aandeel biologische landbouw te vergroten tot 15% in 2030. Dit wijkt af van het advies van het burgerberaad, dat een doel van 25% areaal in 2030 voorstelt.

Het kabinet gaat niet mee in de verandering van de samenstelling van veevoer, het sterk verminderen van kunstmestgebruik en het aanstellen van een deltagelcommissaris voor gezonde voeding. Het stimuleren van de biologische landbouw, de verandering van de samenstelling van het veevoer en het stoppen met kunstmest zijn in lijn met de 'vervuiler betaalt'- en 'verduurzamer verdient'-principes. De maatregelen die biologische landbouw stimuleren en het gebruik van kunstmest ontmoedigen hebben vooral voordelen voor het milieu, de biodiversiteit, de bodemgesteldheid en de waterkwaliteit. De lasten zouden voornamelijk landen bij agrariërs die moesten investeren in verduurzaming en andere nieuwe praktijken.

Wanneer maatregelen rondom veevoer en kunstmest alleen op nationaal niveau in plaats van in Europees verband worden ingevoerd, zou dit namelijk invloed hebben op de positie van boeren in Nederland. Afhankelijk van het ontwerp van de maatregel zouden ook andere ketenpartners in de conventionele, niet-biologische landbouw kunnen worden geraakt. Het stoppen met kunstmest zou invloed hebben op de mogelijkheden om gewassen te verbouwen die niet zonder kunstmest kunnen worden geproduceerd. Prijsstijgingen zouden naar verwachting landen bij consumenten, waarbij consumenten met een lager inkomen dan harder geraakt worden.

Ten slotte gaat het kabinet niet mee met het advies van het burgerberaad om een zwarte stip te plakken op ongezond voedsel. De zwarte stip zou baten hebben voor consumenten in termen van meer informatie over de gezondheid van producten

3.4 **Fiche 4: Lang leven de spullen**

Dit fiche heeft als doel om reparaties te stimuleren. Het burgerberaad heeft hier de volgende maatregelen voor aanbevolen: een verplichte garantie van zes jaar voor elektronische en huishoudelijke apparaten, het instellen van een reparatiefonds, het verlagen van de btw op reparaties, het uitbreiden van het reparatieregister en het stimuleren van repaircafés en -shops.

Het kabinet voert de Europese richtlijn Right to Repair in. Hierbij worden fabrikanten verplicht gesteld voor de reparatie van producten, ook na het verlopen van de wettelijke garantie op reparatie. Fabrikanten worden daarnaast verplicht om reserveonderdelen en gereedschap beschikbaar te stellen voor reparaties. Verder wordt er gewerkt aan een verordening op Europees niveau om met eisen om circulariteit te bevorderen. Er is dus met name sprake van normerend beleid en een verplichting om reparaties te stimuleren. De lusten landen bij consumenten (die verschillende producten kunnen laten repareren) en in de tweede plaats bij reparatiediensten. Daarbij is sprake van het 'verduurzamer verdient' principe.

De lasten komen voornamelijk bij producenten te liggen, die moeten investeren in het beschikbaar stellen van reparaties. Indirect is er sprake van het 'vervuiler betaalt' principe omdat producenten door de normering worden gestimuleerd om te investeren in het duurzamer maken van hun producten – echter valt aan de omschrijving van de maatregel niet op te maken of er ook sprake is van een sanctie als er niet aan de norm wordt voldaan. De vraag is in hoeverre producenten de extra kosten zullen doorberekenen in de productprijs. Dit kan betaalbaarheid bedreigen, wat met name voor consumenten met lagere inkomens een risico vormt.

Vanuit internationaal perspectief is het positief dat de maatregelen op Europees niveau worden genomen, waardoor er een gelijk speelveld geldt voor verschillende fabrikanten door

Europa. Meer verplichte garanties komen in theorie alle consumenten ten goede. De precieze baten hangen wel af van in hoeverre consumenten bewust zijn van de garanties en mogelijkheden om producten te repareren, als reparaties duur zijn en nieuwe, niet-duurzame producten nog steeds goedkoper zijn.

Het kabinet wilt de beschikbaarheid van reparaties verder verhogen. Dit is in lijn met het 'verduurzamer verdient'-principe, omdat consumenten op meer plekken spullen kunnen laten repareren en hun producten zo langer meegaan.

Er wordt later besloten over de invoering van het reparatiefonds. Met deze maatregelen zou het kabinet kunnen inzetten op het 'verduurzamer verdient'-principe; de baten zouden terechtkomen bij consumenten, die meer kunnen laten repareren tegen een lagere prijs, en bij reparatiediensten.

Het kabinet ziet af van de voorstellen voor btw-verlaging op reparaties (binnen productgroepen meubels, textiel en huishoudelijke apparaten en elektronica), een langere garantieperiode, besturingssysteem en beveiligingsupdates voor de levensduur van producten, en een online repair desk. Een verlaging van de btw en een langere garantieperiode zouden in lijn zijn met het 'verduurzamer verdient'-principe, waarbij consumenten langer gebruik kunnen maken van hun producten en tegen een goedkopere prijs reparaties kunnen uitvoeren, en reparatiediensten die profiteren. Als het verlaagde btw tarief wordt doorgerekend is het echter mogelijk dat dit vooral ten goede komt van consumenten met een hoger inkomen, die in staat zijn om meer (duurdere) producten aan te schaffen.

3.5 **Fiche 5: Het begint bij de grondstof**

Dit fiche bevat maatregelen gericht op producenten (en importeurs) van grondstoffen zoals plastic, met als doel om het gebruik van onder meer (nieuw) plastic te verminderen en het gebruik van alternatieven en recycling te stimuleren. Het burgerberaad beveelt hiervoor de volgende maatregelen aan: een verplichting om gerecyclede biograndstoffen bij te mengen, het belasten van het gebruik van nieuw plastic, het verlagen van de belasting op secundaire grondstoffen, het belasten van fabrikanten die recycelaat gebruiken van buiten de EU betalen, en het oprichten van werkgroepen met de industrie en politiek.

Het kabinet kiest voor het behoud van de bestaande werkgroep over recycling (Plastictafel). Er geen sprake van normerend of beprijzend beleid. Er is hier geen sprake van verdelingseffecten, en geen van de verdelingsprincipes speelt hier een rol.

Over een bijmengverplichting, belasting op plastic en de verlaging van de belasting op secundaire grondstoffen wordt op een later moment besloten. Bij de belasting op plastic zou sprake zijn van het 'vervuiler betaalt'-principe. De inkomsten hieruit zouden landen bij de Rijksoverheid, die weer op andere manieren de samenleving in kunnen vloeien. De lasten zouden terechtkomen bij de producenten van nieuwe grondstoffen en ook de (internationale) keten eromheen (met bijvoorbeeld grondstofleveranciers). Indien beprijzingen worden doorberekend aan consumenten, stijgen hun lasten. Als de heffing op secundaire grondstoffen daalt en er een bijmengverplichting komt, is er ook sprake van het 'verduurzamer verdient'-principe. Lusten zouden verder landen bij de recyclingindustrie, die profiteert van de verlaging van belastingen op secundaire grondstoffen en van de verplichting om gerecyclede biograndstoffen bij te mengen.

Vanuit een internationaal perspectief geldt er dat wanneer op nationaal niveau een bijmengverplichting zou worden ingesteld en dus alleen bedrijven in Nederland worden

geraakt, dit weglekeffecten zou kunnen meebrengen. Tot slot wordt er verder geen heffing ingevoerd voor fabrikanten van buiten Europa omdat dit in strijd is met internationale handelsregels.

3.6 Fiche 6: Voor wat het waard is

Dit fiche bevat maatregelen die primair zijn gericht op het verduurzamen van productieprocessen en het verminderen van de consumptie van producten met een hoge klimaatimpact, ingestoken via zowel producenten als consumenten. Het burgerberaad beveelt hiervoor concreet aan om een klimaatimpact-label in te voeren en om producten te belasten aan de hand hiervan (via producent of importeur), waarbij inkomsten uit belasting worden gebruikt voor tegemoetkoming van het mkb voor duurzame projecten. Ten slotte beveelt het burgerberaad aan fossiele subsidies af te bouwen.

Het kabinet houdt vast aan bestaand beleid waarbij een duurzaamheidslabel wordt ingevoerd (in lijn met Europese wetgeving) en om fossiele subsidies af te bouwen aan. Het duurzaamheidslabel is voornamelijk gericht op het informeren van consumenten, waardoor zij in staat gesteld worden om bewustere keuzes te maken in relatie tot duurzame producten. Bij het label is er dus geen sprake van normeren of beprijzen. De maatregel op zich kent geen verdelingseffecten of rechtvaardigheidsimplicaties. Het kabinet heeft ook besloten om innovatiesubsidies te geven aan bedrijven. De inzet hierop is in lijn met het 'verduurzamer verdient' – en mogelijk het 'naar draagkracht'-principe, afhankelijk van de inrichting van de subsidies.

Het kabinet neemt op een later punt een beslissing over of het duurzaamheidslabel wordt gecombineerd met een heffing, waarbij producten via producenten of importeurs worden belast als er sprake is van een hoge klimaatimpact. Naar verwachting zou de heffing worden doorberekend aan consumenten, waardoor producten (met hoge klimaatimpact) voor hen ook duurder worden. In dat geval zou er sprake zijn van het 'vervuiler betaalt'-principe. De Rijksoverheid zou dan de opbrengsten van de heffing ontvangen en kunnen herinvesteren, bijvoorbeeld in verbeterde betaalbaarheid van duurzame alternatieven voor bepaalde producten.

De afbouw van fossiele subsidies betekent in de eerste instantie lasten voor de fossiele sector, en gaat verder gepaard met stijgende productiekosten voor energie-intensieve bedrijven en doorberekening daarvan aan consumenten. Bij de afbouw van fossiele subsidies is er dus sprake van het principe 'vervuiler betaalt'. Daarbij vormen huishoudens met lage inkomens of relatief energie-intensieve (mkb-)bedrijven die hun bedrijfsvoering moeilijk kunnen veranderen risicogroepen. Lusten landen bij de Rijksoverheid, die meer geld overhoudt en kan herinvesteren. Overwogen kan worden om dit (deels) te gebruiken om risicogroepen tegemoet te komen. Op die manier zou aan het 'naar draagkracht'-principe kunnen worden voldaan.

Vanuit een internationaal perspectief bestaat het risico dat de afbouw van fossiele subsidies kan leiden tot verschuiving van emissies. Europese afspraken kunnen daarom nodig zijn om deze gevolgen van weglekeffecten te beperken. Het invoeren van een maatregel op Europees niveau leidt ertoe meerdere Europese landen zich aan dezelfde verplichtingen hebben te houden

3.7 **Fiche 7: Bewuster vliegen, hef een mondiale belasting op kerosine**

Dit fiche draait om het terugdringen van de CO₂-uitstoot van de luchtvaart door het beprijzen van fossiele brandstoffen en duurzame alternatieven vrij te stellen van belasting. De nadruk van de aanbevelingen van het burgerberaad ligt op het beprijzen van vliegen in het algemeen, van kerosinegebruik, en van vervuilende(re) toestellen. Het burgerberaad komt ook met maatregelen om duurzame alternatieven te stimuleren, en adviseert het kabinet om de productie van duurzame brandstoffen vrij te stellen van energiebelasting en om luchthavens te verplichten passagiers de mogelijkheid te bieden vrijwillig extra sustainable aviation fuel (SAF) te kopen.

Het kabinet gaat mee in de wens van het burgerberaad om in Europees verband kerosine te belasten, maar geeft aan dat dit een traject van de lange adem is. Concreet wordt op het moment ingezet op een voortrekkersrol voor Nederland op het internationale toneel.

Wanneer de kerosinebelasting daadwerkelijk wordt geheven komen de lasten daarvan terecht bij kerosineproducenten, de luchtvaartsector en passagiers. Het 'vervuiler betaalt'-principe geldt hier in sterke mate. De lasten komen bij de Rijksoverheid terecht in de vorm van belastinginkomsten. Deze opbrengsten kunnen, zoals het burgerberaad adviseert, niet direct in luchtvaartinnovatie worden geïnvesteerd vanwege de scheiding van inkomsten en uitgaven. Het Rijk investeert desalniettemin wel in de verduurzaming van de luchtvaart.

Het kabinet geeft aan dat het nog enige tijd kan duren voor de kerosinebelasting daadwerkelijk in werking treedt. In de tussentijd wordt het gebruik (bijmengen) van duurzame brandstof, eveneens in Europees verband, verplicht. Tevens wordt in Europees verband CO₂-uitstoot al beprijsd via het ETS. Ook in dit geval komen lasten bij luchtvaartmaatschappijen, en na doorrekening bij passagiers, terecht, en geldt dus het 'vervuiler betaalt'-principe. Bij beide maatregelen geldt indirect ook dat de 'verduurzamer verdient', aangezien producenten van duurzame brandstof erop vooruitgaan, en onder het ETS bedrijven met lagere uitstoot hun rechten kunnen verhandelen.

Het 'naar draagkracht' principe komt niet expliciet in de maatregelen naar voren (er wordt geen inkomensdifferentiatie toegepast), maar aangezien hogere inkomensgroepen over het algemeen méér en verder vliegen dan lagere inkomensgroepen, is de verwachting dat deze (financiële) lasten in hogere mate door hen zullen worden gedragen. Een eventueel risico geldt voor lagere inkomensgroepen voor wie vliegen geen luxe, maar wiens familie bijvoorbeeld in het buitenland woont.

Tot slot sluit ook het advies om landingsgelden te differentiëren aan bij de huidige inzet van de overheid. Dit is opnieuw een combinatie van de 'verduurzamer verdient'- en 'vervuiler betaalt'-principes. Schiphol hanteert al een differentiatie, wat tot een stijging van schonere en stillere vliegtuigen heeft geleid. Naast klimateffecten heeft dat ook positieve effecten op de leefomgeving en het welzijn van omwonenden. Het feit dat deze maatregelen in Europees (en soms mondiaal) verband worden genomen is vanuit internationaal rechtvaardigheidsoogpunt wenselijk omdat het uitwijkgedrag (het verplaatsen van activiteiten naar andere, buitenlandse luchthavens) voorkomt.

Het Rijk gaat niet mee in de aanbeveling om luchtvaartmaatschappijen verplicht te stellen passagiers de mogelijkheid te bieden SAF te kopen, omdat dit juridisch niet mogelijk is. Daar gaan tevens geen significante rechtvaardigheidsimplicaties mee gemoeid. Ook zal de

productie van duurzame brandstoffen niet worden vrijgesteld van energiebelasting. Het principe 'de verduurzamer verdient' ligt ten grondslag aan deze (afgewezen) maatregel.

3.8 **Fiche 8: De trein, duurzaamheid en kwaliteit op het juiste spoor**

Dit fiche bevat een veelvoud aan maatregelen om nationale en internationale treinreizen te stimuleren en duurzaamheid van spoorvervoer te stimuleren. Zo adviseert het burgerberaad om ervoor te zorgen dat internationale treinen beter op elkaar aansluiten en spoorverbindingen te versnellen, het boeken van internationale treinenreizen makkelijker te maken, internationale treinreizen betaalbaarder te maken, het comfort van internationaal reizen met de trein te verbeteren. Op nationaal vlak adviseert het burgerberaad om reizen buiten de spits te stimuleren, treinreizen en perrons comfortabeler en veiliger te maken, de beschikbaarheid van OV-fietsen te verbeteren, betere aansluiting op het regionaal OV te organiseren, en het spoor versneld te verduurzamen.

De bevoegdheid voor de uitvoering van een deel van de aanbevelingen ligt niet (primair) bij de Rijksoverheid, maar bijvoorbeeld bij de Europese Unie, (inter)nationale en regionale spoorbeheerders en vervoerders. Mede vanwege die reden neemt het kabinet bijvoorbeeld de adviezen om internationale treinen goedkoper te maken dan vliegen, de beschikbaarheid van OV-fietsen te stimuleren, en regionaal vervoer beter op elkaar aan te laten sluiten niet over. De onderwerpen worden wel aangekaart bij de bevoegde partijen. Investerings (en daarmee lasten) zouden primair bij spoorbeheerder en vervoerders liggen. Treinreizigers zouden hierbij gebaat zijn, zowel financieel als in termen van gemak en comfort bij het reizen.

Het advies om treinverkeer te verduurzamen door middel van elektrificatie wordt al gedeeltelijk uitgevoerd. Hiervoor is door het kabinet geld uit het Klimaat- en Energiefonds vrijgemaakt. De Rijksoverheid (en daarmee indirect de belastingbetaler) betaalt dus de rekening. De baten daarvan landen niet specifiek bij treinreizigers, maar bij de maatschappij als geheel (in de vorm van klimaatwinst).

In relatie tot het advies om reizen buiten de spits te stimuleren wil het kabinet een zogenaamd 'Nederland-ticket' introduceren waarmee iedereen aankomende zomer voor een vast bedrag onbeperkt kan reizen met het OV buiten de spits. De mate waarin dit vervuilende bewegingen vervangt bepaalt in hoeverre het principe de 'verduurzamer verdient' hier geldt. De prijs die zal worden gehanteerd voor het Nederland-ticket, en in hoeverre dit het OV toegankelijk(er) maakt voor lagere inkomensgroepen, bepaalt in hoeverre het principe 'met behoud van minimale ondergrens' geldt.

Daarnaast komen een aantal adviezen, waaronder om internationale treinen beter op elkaar aan te laten sluiten, wachttijden te verminderen en het boeken van tickets te vereenvoudigen, overeen met (EU)-wetgeving die per dit jaar van kracht zal zijn en ander voorgenomen beleid. Ook voor adviezen over nationale treinen, zoals het inzetten op veilige en prettige treinreizen en perrons, geldt dat het Rijk hier al op stuurt. Het verminderen van wachttijden en vereenvoudigen van het boeken van tickets levert baten op voor internationale treinreizigers (veelal midden- en hoge inkomens), omdat zij makkelijker met de trein kunnen reizen.

Op een later moment zal het kabinet besluiten over hoe invulling zal worden gegeven aan het verbeteren van nachttreinverbindingen. Hetzelfde geldt voor het versnellen van internationale spoorverbindingen.

Baten die door alle maatregelen in dit fiche teweeg worden gebracht liggen primair bij treinreizigers. Als zij 'verduurzamers' worden geacht geldt het principe 'verduurzamer verdient'. Of een treinreiziger daadwerkelijk een 'verduurzamer' kan worden geacht hangt af van of de treinreis supplementair is voor een autorit of vliegreis. Als er simpelweg meer reisbewegingen worden gemaakt, maar dit niet tot een afname van autoritten of vliegreizen leidt, kunnen we niet spreken van treinreizigers als verduurzamers in deze context.

De vervuiler betaalt in dit fiche niet. Aangezien dit fiche gaat over het stimuleren van treinreizen is het ontbreken van dit principe niet gek; dat kan worden uitgebalanceerd met fiches die het beprijsen van vervuilende(re) mobiliteit betreffen, zoals fiches 7 en 11. Over het algemeen ondernemen midden- en hogere inkomens meer (internationale) treinreizen dan lagere inkomens. De 'naar draagkracht' of 'met behoud van minimale ondergrens' komen eveneens niet voor in dit fiche; er wordt niet gedifferentieerd naar inkomen en er is worden geen maatregelen opgenomen waarbij wordt verzekerd dat treinreizen betaalbaarder of anderszins haalbaarder wordt voor lagere inkomensgroepen of andere risicogroepen. Door het burgerberaad zijn hier overigens geen suggesties toe gedaan.

3.9 **Fiche 9: Werk thuis, in de buurt of pak de fiets!**

Dit fiche gaat over het stimuleren van fietsen naar werk, dichterbij huis werken of thuiswerken. Het burgerberaad adviseert de Rijksoverheid om een verhoging van belastingvrije fietsvergoeding in te stellen en om werkgevers te stimuleren dit uit te betalen, afspraken te maken over thuiswerken en informatie te delen over voordelen van thuiswerken en fietsen.

Het kabinet gaat mee in het voorstel om duidelijke afspraken over thuiswerken te maken. In de eerste plaats is gaat het hier om een kwestie tussen werkgevers en werknemers, maar het kabinet zal richting werkgevers communiceren hoe ze hier invulling aan kunnen geven. Ook wil het Rijk als werkgever zelf het goede voorbeeld geven. Onder maatregelen om fietsen te stimuleren vallen het stimuleren van uitbetaling van de belastingvrije vergoeding voor fietsen door werkgevers en een uitbreiding van de leasefietsregeling. Over concrete invulling van beide maatregelen wordt op een later moment besloten. Tot slot wordt ervoor gekozen om de belastingvrije vergoeding voor fietsen naar het werk niet te verhogen aangezien het al mogelijk is voor werkgevers om een hogere vergoeding te bieden en hier weinig gebruik van wordt gemaakt. Dit wordt aangekaart bij werkgevers.

We zien in dit fiche geen grote verdelingsvraagstukken; financiële implicaties (zowel lusten als lasten) zijn beperkt. We zien in enige mate het 'verduurzamer verdient'-principe terug – indien het stimuleren van fietsen vervuilendere alternatieven zoals autorijden voorkomt. De maatregel over het verhogen van de belastingvrije fietsvergoeding en uitbreiding van leasefietsenregeling kan mogelijk ongelijk uitpakken; uitgesloten zijn werknemers voor wie de woon-werk afstand relatief groot is (wat vaker kan voorkomen voor werknemers woonachtig in landelijk gebied) of die fysiek niet in staat zijn naar werk te fietsen.

De verwachting is daarnaast dat grotere bedrijven en sectoren met werknemers met een hoger inkomen vaker fietsvergoedingen zullen instellen, waardoor werknemers met een hoger inkomen mogelijk meer baat hebben bij deze maatregel. Dat is niet in lijn met de 'naar draagkracht'- en 'behoud van minimale ondergrens'-principes. Echter zijn de financiële implicaties hiervan naar verwachting gering. Ook het principe 'vervuiler betaalt' komt in dit fiche niet naar voren.

3.10 Fiche 10: Pak de regie in ruimtelijke ordening

Het doel van dit fiche is om de overheid ertoe aan te zetten een stevigere regierol te pakken in ruimtelijke ordening. Concreet pleit het burgerberaad voor een prominentere rol voor ruimtelijke ordening binnen het ministerie van VRO, het verkorten van bezwaartermijnen voor ruimtelijke projecten, het inzetten op creatieve oplossingen voor woningbouw (zoals optoppen), het verschuiven van leidende principes voor ruimtelijke ordening van asfalt naar klimaatadaptatie en leefbaarheid, het stellen van eisen aan functiemenging, het verbeteren van bereikbaarheid en het beter benutten van ruimte binnen de bebouwde kom, een toename van openbaar groen in en het stimuleren van verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Het kabinet gaat mee in alle adviezen; deze sluiten aan bij huidig beleid, waaronder de Ontwerp-Nota Ruimte en de NOVEX. De meeste maatregelen betreffende geen evidente verdelingsvraagstukken, of deze zijn afhankelijk van lokale en regionale uitwerkingen. De verdelingsprincipes komen dan ook niet direct in dit fiche terug. De aanbevelingen rondom creatieve oplossingen voor woningbouw, inzet op klimaatadaptatie en leefbaarheid bij ruimtelijke ordening, eisen voor functiemenging en benutting van ruimte binnen de bebouwde kom, en het vergroenen van de gebouwde omgeving hebben implicaties (zowel lusten als mogelijke lasten) voor verstedelijkt gebied. Voor welke doelgroepen dit specifiek lusten of lasten met zich meebrengt hangt in sterke mate af van de uitwerking van de maatregelen. Wel zien we bijvoorbeeld in het kader van het tegengaan van hittestress dat dit het sterkst wordt ervaren in dichtbebouwde wijken met veel corporatiewoningen en waar bewoners met een lager inkomen wonen, en voor deze groep dus ook het meeste effect zou kunnen sorteren.

Wél spelen er bij de maatregelen rondom een prominentere rol voor het ministerie van VRO bij ruimtelijke ordening en het verkorten van bezwaartermijnen voor ruimtelijke projecten vragen rondom procedurele rechtvaardigheid. Zo wordt beleidsvrijheid van decentrale overheden mogelijk beperkt bij sterkere sturing op ruimtelijke ordening vanuit VRO, en inspraak voor omwonenden en stakeholders bij verkorte bezwaartermijnen en versnelde procedures. Aandachtspunt daarbij is om dus oog te behouden voor gedegen participatie en voldoende inspraak

3.11 Fiche 11: Schoner rijden, sneller beschikbaar en bereikbaar

Het doel van dit fiche is om CO₂-uitstoot door autorijden te verminderen door het gebruik van biodiesel (HVO) te stimuleren en door tweedehands elektrische auto's in Nederland te behouden en elektrisch rijden te promoten. Schoner rijden moet hiermee voor meer mensen sneller toegankelijk gemaakt worden. Het kabinet sluit zich aan bij de wensen van het burgerberaad om elektrisch rijden en HVO te stimuleren voor bestaande dieselauto's.

Om HVO te stimuleren beveelt het burgerberaad aan om prijsmechanismen in te zetten om de prijs van HVO en fossiele diesel gelijk te maken. Het kabinet wil de Brandstoftransitieverplichting ten minste verlengen t/m 2035; door de verplichting voor brandstofleveranciers om een toenemend aandeel hernieuwbare brandstoffen aan te bieden, i.c.m. het ETS, zal het prijsverschil tussen fossiele brandstof en HVO naar verwachting kleiner worden. Daar geldt een combinatie van de 'vervuiler betaalt'- en 'verduurzamer verdient'-principes.

Verder adviseert het burgerberaad om HVO breder beschikbaar te maken bij tankstations door middel van een verplichting, en door aanplant van tussengewas Camelina te stimuleren. Beide opties worden door het kabinet nader onderzocht; er wordt dus later over besloten.

Maatregelen zoals ontheffing voor milieuzones voor HVO en het vereenvoudigen van de regelgeving voor de import van grondstoffen die nodig zijn voor HVO worden niet overgenomen door het kabinet omdat deze respectievelijk niet wenselijk dan wel praktisch uitvoerbaar zijn en bovendien niet nodig zijn. Hier komen geen extra rechtvaardigheidsimplicaties bij kijken. Er worden tot slot geen campagnes georganiseerd om HVO te stimuleren, omdat biobrandstoffen schaars zijn en het kabinet deze dus alleen in wil zetten in sectoren waar geen zero emissie alternatieven bestaan.

Lusten landen veelal bij producenten en leveranciers van biobrandstoffen en daarnaast bij dieselrijders: vooral logistiek en zwaar wegverkeer (waar elektrificatie tevens moeilijk is). Het 'verduurzamer verdient'-principe geldt, aangezien het kabinet erop stuit dat HVO met name wordt ingezet in sectoren waar er geen duurzaam alternatief is ⁴. Er is geen beprijsing van vervuילend gedrag (en dus geen sprake van het 'vervuiler betaalt'-principe), maar de fossiele sector ervaart naar verwachting wel negatieve effecten als gevolg van concurrerende prijzen van biobrandstoffen. De 'naar draagkracht'- en 'met behoud van minimale ondergrens'-principes komen niet terug, wat gezien de aard van de maatregelen ook niet te verwachten valt.

Op het gebied van elektrisch rijden beveelt het burgerberaad aan om tweedehands elektrische auto's te stimuleren door middel van het verminderen van de export ervan door fiscale voordelen te bieden, een (evt. persoonsgebonden) subsidie voor tweedehands elektrische auto's in te voeren, en een aantal andere (gedrags)campagnes uit te voeren om mensen bekend en vertrouwd te maken met elektrisch rijden.

Het kabinet zal daartoe een inruilregeling vormgeven waarbij oudere fossiele auto's kunnen worden ingeruild voor tweedehands elektrische auto's. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan huishoudens met lagere middeninkomens. Dit is reeds voorgenomen beleid. Huishoudens die gebruikmaken van de regeling ontvangen grotendeels de lusten. Dat zullen naar verwachting veelal lagere- en middeninkomens zijn; specifiek degenen die momenteel oudere fossiele auto's rijden. De lasten landen op nationaal niveau landen in de schatkist.

Omdat de inruilregeling als het ware een subsidie is, is het 'verduurzamer verdient'-principe hier van kracht. Er is geen sprake van het 'vervuiler betaalt'-principe. Het 'naar draagkracht'-principe is eveneens aanwezig aangezien het kabinet voornemens is om lagere inkomens te prioriteren. Of ook aan het 'behoud van minimale ondergrens'-principe wordt voldaan ligt aan de uitwerking van de maatregel, en specifiek de restprijs. Overigens geldt dat huishoudens die momenteel überhaupt geen auto hebben, ook geen gebruik kunnen maken van de regeling.

Het advies van het burgerberaad om campagnes over elektrisch rijden uit te voeren sluit deels aan bij wat reeds wordt gedaan en zal deels verder worden uitgewerkt. Ook het invoeren van onafhankelijke accukwaliteitsrapportages wordt nader onderzocht. Deze maatregelen kennen in principe geen rechtvaardigheidsimplicaties.

⁴ Duurzaamheid en klimaatwinst van biobrandstoffen (buiten zware transport) wordt betwist. Het wordt met name als een tussenoplossing gezien voor sectoren waar op de middellange termijn geen alternatieve, duurzame oplossingen beschikbaar zijn.

3.12 Fiche 12: De kracht van jongeren

Het doel van dit fiche is om jongeren beter te equiperen om deel te nemen aan het debat (o.a. rondom klimaat). Daartoe wordt aanbevolen om vaardigheden t.b.v. open dialoog aan te leren, kennis en vaardigheden voor het meedoen aan de democratische rechtsstaat, klimaatonderwijs sterker te borgen en hen jaarlijks een klimaatvraagstuk voor te leggen. Het kabinet gaat mee in de eerste twee aanbevelingen; over het jaarlijks klimaatvraagstuk voor middelbare scholieren wordt later besloten.

Er spelen in dit fiche geen verdelingsvraagstukken en er zijn dus ook geen verdelingsprincipes te identificeren of groepen die de lusten of lasten van het beleid dragen. De voorstellen relateren wel aan erkennende en intergenerationele rechtvaardigheid; jongeren worden expliciet erkend als belanghebbenden in klimaatbeleid en hun perspectief wordt actief uitgevraagd. Ook procedurele rechtvaardigheid speelt hier: de capaciteit van jongeren om deel te nemen aan democratische besluitvorming kan bijdragen aan toekomstige gedegen participatie en een gelijk speelveld binnen maatschappelijke dialoog en politieke processen – wat mogelijk de drempel tot participatie die door sommige groepen wordt ervaren ook vermindert. Daarbij is het van belang dat wordt erkend en rekening gehouden wordt met het feit dat jongeren geen homogene groep zijn

3.13 Fiche 13: Iedere stem telt

Dit fiche gaat over het vergroten van inspraak van burgers en het transparanter maken van besluitvormingsprocessen. Het burgerberaad wil een verplicht lobbyregister invoeren, permanente inspraak op lokaal en regionaal niveau organiseren, en meer invloed van inwoners op de agenda organiseren. Het kabinet gaat mee in de aanbevelingen van het burgerberaad.

Het kabinet is voornemens om een lobbyregister in te voeren. De uitwerking hiervan, en dus de mate waarin dit een verplichtend karakter heeft, is nog niet bepaald. Er bestaat al een lobbyparagraaf in de memorie van toelichting bij een wet, waarin ambtenaren beschrijven welke externe partijen hebben meegedacht. In de Schrijfwijzer voor ambtenaren zal worden gevraagd om naast formele inbreng, ook andere inbreng van personen of organisaties die van invloed is geweest op het beleids- en besluitvormingsproces te beschrijven. Deze maatregelen dienen inzicht te bieden in welke bedrijven en organisaties bewindspersonen benaderen en welk beleid ze proberen door te voeren, wat transparantie ten goede komt.

Wat betreft permanente inspraak op lokaal niveau en invloed van inwoners op de agenda is dit reeds uitgewerkt door middel van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, die sinds 1 januari 2025 van kracht is. Er worden geen aanvullende maatregelen genomen. Het kabinet werkt tot slot aan een strategie om duurzame initiatieven te ondersteunen.

Deze maatregelen hebben primair met procedurele rechtvaardigheid te maken; het draagt primair bij aan transparantie rondom besluitvorming en daarmee de democratie. Ambtenaren worden tot op zekere hoogte met (administratieve) lasten geconfronteerd. Er is geen uitspraak te doen over waar de overige lasten en lusten terecht komen. In theorie zou dit fiche kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld tussen grote, kapitaalkrachtige partijen en andere, kleinere of gemarginaliseerde partijen die andere belangen vertegenwoordigen. Dit is echter te theoretisch om uitspraken over te doen

4 Conclusie

Het Nationaal Burgerberaad Klimaat heeft zich op verzoek van het kabinet gebogen over de vraag hoe we in Nederland kunnen eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat. In december 2025 heeft het burgerberaad hierover dertien adviezen gegeven aan het kabinet. Ieder advies is vervolgens door de desbetreffende ministeries uitgewerkt in 'fiche'-format. Vervolgens heeft het kabinet een keuze gemaakt over welke maatregelen ze wel, niet en later aannemen en verder gaan uitwerken. Deze notitie bevat een reflectie door TNO-experts op de kabinetsreactie op de dertien aanbevelingen. De analyse focust hoofdzakelijk op verdelende rechtvaardigheid. Dit is een puur kwalitatieve beschouwing, zonder kwantitatieve onderbouwing.

4.1 Onderzoeksvragen

Specifiek zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Komen de volgende verdelingsprincipes naar voren in de fiches/maatregelen:
 - a. Bijdrage en ondersteuning naar draagkracht
 - b. Met behoud van een minimale ondergrens
 - c. De vervuiler betaalt
 - d. De verduurzamer verdient
2. Bij welke doelgroepen (of sectoren) landen de lusten en/of de lasten van de individuele fiches/maatregelen
 - a. Burgers met lage, midden- of hoge inkomens
 - b. Burgers en bedrijven
 - c. Mkb, grote bedrijven en industrie
3. Is er een evenredige mix van normerende en beprijzende maatregelen binnen de selectie
4. Welke afwegingen gerelateerd aan internationale en intergenerationele rechtvaardigheid spelen er in de selectie?
5. Welke aandachtspunten zijn er op het gebied van procedurele en erkennende rechtvaardigheid?

Hieronder komen de belangrijkste conclusies aan bod.

4.2 Verdelingsprincipes

Voor de invulling van 'rechtvaardig' klimaatbeleid kiest het kabinet voor de volgende verdelingsprincipes: bijdrage en ondersteuning naar draagkracht, met behoud van een minimale ondergrens, de vervuiler betaalt en de verduurzamer verdient.

Veel van de geselecteerde maatregelen brengen naar verwachting geen of minimale verdelingseffecten met zich mee. In deze gevallen zijn er ook geen (sterke) verdelingsprincipes te identificeren. Waar dit wel het geval is, zijn de 'vervuiler betaalt'- en 'verduurzamer verdient'-principes het vaakst terug te zien. De principes 'naar draagkracht' en 'met behoud van minimale ondergrens' komen daarentegen nauwelijks voor – zowel in de oorspronkelijke aanbevelingen van het burgerberaad als in de overgenomen maatregelen door het kabinet. De gelegenheid om deze verdelingsprincipes in hogere mate terug te laten komen doet zich nog wel voor in de verdere uitwerking van de maatregelen en bij maatregelen waarvoor de keuze is opgeschoven naar 'later', bijvoorbeeld door risicogroepen tegemoet te komen of verduurzaming te stimuleren.

4.3 Doelgroepen

De normerende en beprijzende maatregelen zijn in de eerste instantie gericht op boeren, producenten van spullen, de fossiele sector en de luchtvaartsector. Waar het beprijzen betreft zullen deze naar verwachting zullen deze worden doorberekend aan de consument. Aangezien consumenten met een hoog- en middeninkomen over het algemeen méér consumeren, zullen zij naar verwachting in hogere mate geconfronteerd worden met deze prijsstijgingen. Deze prijsstijgingen zullen voor consumenten met lagere inkomens echter een groter aandeel van het inkomen uitmaken, en ertoe kunnen leiden dat bepaalde producten of diensten moeilijker te betalen en soms geheel onbereikbaar worden.

In één fiche ('11. Schoner rijden sneller beschikbaar en bereikbaar') wordt specifiek aandacht besteed aan lagere inkomensgroepen, door lagere middeninkomens voorrang te geven bij de inruilregeling voor fossiele auto's voor tweedehands elektrische auto's. Verder worden risicogroepen niet aangekaart. Mogelijk kan het kabinet hiermee in de uitwerking van maatregelen of in de selectie van maatregelen waar 'later' over wordt besloten rekening mee worden gehouden worden, zoals bij het reparatiefonds of het omschakelfonds voor boeren.

Om meer te kunnen zeggen over waar de financiële kosten en baten precies vallen op doelgroepniveau zou een kwantitatieve analyse zijn vereist van verder uitgewerkte maatregelen.

4.4 Mix aan instrumenten

In de selectie aan maatregelen verschilt het per thema welke instrumenten worden toegepast. Over het algemeen zien we dat veel maatregelen die zijn overgenomen door het kabinet informatief of organisatorisch van aard zijn. Bij sommige fiches is er wel sprake van normerend, beprijzend en/of stimulerend beleid. Hetzelfde geldt voor een aantal maatregelen waarover de beslissing later wordt genomen.

4.5 Internationale en intergenerationele rechtvaardigheid

Klimaatbeleid heeft over het algemeen als doel om CO₂-afstoot te doen afnemen of klimaatverandering anderszins te mitigeren. Daarnaast kunnen ook positieve effecten worden teweeggebracht op het vlak van luchtkwaliteit, het milieu en biodiversiteit. Daar is de samenleving als geheel bij gebaat. Hier geldt dat hoe groter de klimaatwinst, hoe meer baat de samenleving hierbij heeft. Hier zit ook een internationaal en intergenerationeel aspect in; omdat de effecten van klimaatverandering in hogere mate elders (veelal in het Mondiale Zuiden) en later (door toekomstige generaties) worden ervaren, geldt ook in de basis dat hoe groter de afname in uitstoot, hoe rechtvaardiger beleid vanuit internationaal en intergenerationeel perspectief is.

Dit is dan ook relevante informatie voor het beoordeling van internationale en intergenerationele rechtvaardigheid, maar verwachte emissiereductie is (nog) niet doorberekend voor de maatregelen die het kabinet overneemt, en beoordeling hiervan valt buiten de scope van deze quick scan ⁵.

⁵ Volgens berekeningen van CE Delft zou, indien alle dertien oorspronkelijke aanbevelingen van het burgerberaad over zouden worden genomen door het kabinet, dit tussen de 5 en 17 Mton CO₂-emissiereductie per jaar teweegbrengen kunnen brengen (4% tot 12% van de totale jaarlijkse emissie van Nederland).

In het kader van internationale rechtvaardigheid valt verder op dat het kabinet ervoor kiest om bepaalde maatregelen op EU-niveau uit te voeren of EU-wetgeving af te wachten, wat weglekeffecten of andere verplaatsing van uitstoot (deels) kan voorkomen.

4.6 Procedurele en erkennende rechtvaardigheid

Procedurele en erkennende rechtvaardigheid komen in de selectie van het kabinet vooral terug als maatregelen om een gedragen besluitvorming teweegbrengen, zoals de plastictafel (fiche '5. Circulaire economie – het begint bij de grondstof') of transparantie te vergroten, zoals met het lobbyregister (onderdeel van fiche '13. Iedere stem telt: belangen in balans). Er zijn ook specifieke maatregelen die erop gericht zijn om de kennis en vaardigheden van jongeren te vergroten zodat zij kunnen meedoen aan het klimaatdebat, wat een uiting is van erkennende rechtvaardigheid voor hun positie (fiche '12. De kracht van jongeren, dialoog en burgerschapsonderwijs').

Energy & Materials Transition

Radarweg 60
1043 NT Amsterdam
www.tno.nl