

Bij brief van 11 oktober 2019, met kenmerk DGKE-K/ 19239221, heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat, gelet op artikel 5, derde lid, van de Klimaatwet, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het concept van het Klimaatplan.

Samenvatting

Op 1 september 2019 is de Klimaatwet in werking getreden. Ter uitvoering van de Klimaatwet heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat voor de eerste keer een zogenoemd Klimaatplan opgesteld. Dit eerste Klimaatplan bevat de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid in Nederland voor de periode tot en met 2030. De Klimaatwet schrijft voor dat de Afdeling advisering van de Raad van State over het Klimaatplan wordt "gehoord". De Afdeling geeft hier met deze beschouwing over het Klimaatplan voor de eerste keer uitvoering aan.

Het concept-Klimaatplan geeft blijk van een stevig klimaatbeleid, nu dat naar verwachting tot een aanzienlijke emissiereductie van broeikasgassen leidt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeert echter dat het doel van de Klimaatwet van 49%-emissiereductie in het jaar 2030 ten opzichte van 1990, naar verwachting niet wordt gehaald. Vanwege de urgentie van de klimaat- en energietransitie is het in ieder geval zaak om dit jaar het Klimaatplan vast te stellen, belangrijke daarin aangekondigde maatregelen – zoals de CO₂-heffing voor de industrie – op korte termijn uit te werken, en de uitvoering van het klimaatbeleid voortvarend en planmatig ter hand te nemen. Tegelijkertijd met de uitvoering zou de regering in het niet halen van de doelstelling aanleiding moeten zien voor aanvullende, emissiereducerende maatregelen.

Het emissiereductiedoel voor 2030 (49%) is, volgens de Klimaatwet, een tussen- en streefdoel. Het uiteindelijke, in de Klimaatwet verankerde doel is een broeikasgasreductie van 95% in 2050. Een dergelijke, even noodzakelijke als enorme reductie vergt niet louter een veelheid aan losse maatregelen, maar herordening van productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en economie. Het concept-Klimaatplan geeft nog weinig blijk van dat besef en plaatst de maatregelen voor 2030 nog niet voldoende in het perspectief naar 2050. Dit en toekomstige Klimaatplannen moeten ook (meer) inzicht geven in wanneer welke maatregelen worden genomen en hoe de uitvoering zou moeten verlopen in de tussenliggende jaren tot 2030 respectievelijk 2050.

Voor deze ingrijpende veranderingen in economie en samenleving is het opbouwen en versterken van draagvlak cruciaal. Mede in dat licht is het van groot belang om de baten van de energie- en klimaattransitie in beeld te brengen, kosten en baten evenwichtig te verdelen, en te zorgen voor een kostenefficiënte

aanpak, zowel met het oog op de korte als de lange termijn. De baten zijn lastig te kwantificeren, maar deze zijn er uiteraard wel. Het gaat hierbij niet alleen om het beperken van de schade door klimaatverandering op wereldschaal, maar ook om verbetering van de kwaliteit van het milieu en de natuur, bescherming van gezondheid, voorkoming van overstroming en van droogte, en kansen op technische en economische innovatie in Nederland. Wat betreft de kosten is het effect van het klimaatbeleid op inkomens, lasten en groei gespreid over de gehele periode tot 2030 gezien beperkt. Dat kan echter door zowel overheden, als bedrijven en burgers anders worden ervaren. De redenen daarvoor kunnen zijn de onzekerheid over inhoud en tijdspad van maatregelen, en de mogelijkheid dat kosten voor individuele huishoudens en voor het midden- en kleinbedrijf niet gespreid maar op één moment in de tijd samenkomen.

Het komt dus aan op een goede uitvoering van de (huidige en toekomstige) klimaatmaatregelen om het voor burgers en voor bedrijven haalbaar en betaalbaar te houden en om meer in algemene zin voldoende draagvlak voor het beleid en de maatregelen te behouden. Voor een succesvolle uitvoering van het klimaatbeleid is de inzet van de gehele samenleving nodig: overheden, (markt)partijen, en burgers. Dat vraagt om nieuwe vormen van samenwerking en betrokkenheid. De Afdeling vraagt specifiek aandacht voor het grote belang van effectieve samenwerking tussen alle bestuurslagen van de overheid. Voorop staat daarbij de noodzaak van voldoende sturing op nationaal niveau en van de totstandkoming van (wettelijke) kaders. Tegelijkertijd hebben de medeoverheden een belangrijke taak bij de uitvoering van belangrijke delen van het klimaatbeleid. Dat kan spanning opleveren en vergt duidelijkere afspraken dan nu in het concept-Klimaatplan voorzien.

De urgentie en complexiteit van de klimaat- en energietransitie vraagt ten slotte ook om een samenhangend pakket van wetgeving, zodat ook met deze wetgeving de noodzakelijke reductie van broeikasgassen daadwerkelijk en tijdig gerealiseerd kan worden. In de ogen van de Afdeling is daarvoor een samenhangend wetgevingsprogramma nodig, waarbinnen stevige sturing, samenwerking en coördinatie plaatsvindt.

1. Inleiding

1.1 *Taak van de Afdeling*

De Klimaatwet schrijft voor dat de Afdeling over het Klimaatplan wordt "gehoord". De Afdeling geeft hier met deze beschouwing uitvoering aan. De Klimaatwet is bijzonder: niet alleen zijn daarin klimaatdoelstellingen voor de regering vastgelegd, maar ook een kader voor beleidsontwikkeling, effectmeting en verantwoording door de regering. Dit beleidskader is voor alle betrokken partijen nieuw. Alle betrokken partijen – ook de Afdeling – moeten ervaring opdoen met hun nieuwe taak. De Afdeling is onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur. De Afdeling geeft haar taak in de Klimaatwet vorm in aansluiting op haar grondwettelijke taak als onafhankelijk adviseur, zonder vooruit te lopen op de wetgevingsadviezen die zij uitbrengt.

De Afdeling heeft voor de uitvoering van haar taak een toetsingskader opgesteld dat zij voor deze beschouwing over het Klimaatplan heeft gehanteerd.¹ Het toetsingskader bestaat uit vier hoofdonderwerpen. De vier hoofdonderwerpen zijn: klimaatdoelen, economische afwegingen, bestuur en uitvoering en juridische aspecten. Elk van deze hoofdonderwerpen komen in deze beschouwing over het concept-Klimaatplan aan de orde. Voor de onderwerpen doelrealisatie en economische afwegingen gaat de Afdeling uit van de onafhankelijke analyses en ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB).²

1.2 *Internationale context van het Nederlandse klimaatbeleid*

Wereldwijd bestaat bezorgdheid over de schadelijke gevolgen van klimaatverandering voor mens, dier en natuur. Vanwege het mondiale karakter van klimaatverandering worden op internationaal, Europees en op nationaal niveau maatregelen getroffen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken ('mitigatie') en om ons aan de gevolgen van klimaatverandering aan te passen ('adaptatie'). Het Klimaatplan ziet alleen op maatregelen in Nederland om de uitstoot van broeikasgassen te beperken (mitigatie).

Op internationaal niveau bestaan verschillende verdragen over mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering. In 1992 is het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering tot stand gekomen. Het VN-Raamverdrag is vervolgens nader uitgewerkt in het Kyoto-protocol in 1997. Dit tweede klimaatverdrag specificeerde de algemene toezeggingen uit het VN-Raamverdrag en is in 2012 verlengd naar 2020. In 2015 is het derde Klimaatverdrag tot stand gekomen: de Overeenkomst van Parijs. De Overeenkomst van Parijs is erop gericht om "de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C." De huidige stand van zaken is echter dat bij ongewijzigd beleid de temperatuurstijging in 2100 op 3 °C dreigt uit te komen.³

De Europese Unie (EU) en haar lidstaten, waaronder Nederland, zijn partij bij de Overeenkomst van Parijs. De EU en haar lidstaten hebben zich in het kader van de Overeenkomst van Parijs gecommitteerd aan een gezamenlijk te realiseren doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40% terug te brengen in 2030 ten opzichte van 1990. Doel van de EU voor 2050 is om de uitstoot met 80-95% terug te brengen. De klimaatambities van de EU worden op korte termijn mogelijk vergroot. De nieuwe voorzitter van de Europese

¹ Te raadplegen via www.raadvanstate.nl. De Afdeling laat zich in de uitvoering van haar taak bijstaan door een Expertisekring. Zie hiervoor dezelfde website.

² De Afdeling heeft werkafspraken gemaakt met het PBL en met het CPB. Deze zijn te raadplegen via www.raadvanstate.nl.

³ UN Environment Programme, *Emissions Gap Report 2018*, Nairobi: United Nations 2018.

Commissie heeft een “Green Deal” aangekondigd. Het streven is de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 50% terug te brengen in 2030.

In aanvulling op het internationale en Europese beleid- en regelgevingskader voert Nederland nationaal klimaatbeleid. Op 1 september 2019 is de Klimaatwet in werking getreden. De Klimaatwet voorziet in klimaatdoelstellingen voor de regering en een beleidskader gericht op het halen van die doelstellingen. Het Klimaatplan dat hier nu voorligt maakt onderdeel uit van het beleidskader van de Klimaatwet. Dit eerste Klimaatplan is bijzonder, omdat het deels is gebaseerd op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Klimaatakkoord tussen de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Naast een Klimaatplan eens in de vijf jaar, bestaat het beleidskader van de Klimaatwet verder uit een jaarlijkse Klimaatnota, een jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL en een tweejaarlijkse Voortgangsrapportage.

De in de Klimaatwet vastgelegde klimaatdoelstellingen voor Nederland zijn: een hoofddoel van 95%-broeikasgasreductie in 2050 ten opzichte van 1990, een tussendoel met als streefwaarde 49%-broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 en een nevendoeel van volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050. De 49%-reductie past in een geleidelijk emissiereductiepad om in 2050 op 95%-emissiereductie te komen.

2. Realisatie van de klimaatdoelen

Het voorliggende concept-Klimaatplan heeft betrekking op de periode tot en met 2030. Daarom richt de Afdeling zich in deze beschouwing – als startpunt – op de vraag of dit concept-Klimaatplan de maatregelen bevat die ertoe leiden dat het tussendoel van 49%-emissiereductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990 wordt bereikt. Daarnaast beschouwt de Afdeling de maatregelen in het concept-Klimaatplan ook in het licht van het realiseren van het doel van 95%-emissiereductie in 2050.

2.1 *Emissiecijfers van het PBL*

Het concept-Klimaatplan omvat de maatregelen uit het Klimaatakkoord dat in juni 2019 tot stand is gekomen, maar ook het beleid dat volgt uit Europese afspraken, lopend beleid en beleid dat in het regeerakkoord van 2017 al is aangekondigd.

Het PBL heeft recent ramingen gemaakt van het effect van het klimaatbeleid op de emissie van broeikasgassen. Dat betreft ten eerste de KEV 2019 die een integrale raming voor 2030 bevat.⁴ Ten tweede betreft het een policy brief van het PBL die ook een raming voor 2030 bevat, maar waarin in aanvulling op de KEV de verwachte effecten zijn meegenomen van maatregelen en beleid uit het

⁴ PBL, *Klimaat- en energieverkenning 2019*, Den Haag: PBL 2019.

Klimaatakkoord die nog niet in de KEV zijn verwerkt (hierna: de aanvullende notitie).⁵ De belangrijkste emissiecijfers zijn in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1. Emissies van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalent per sector en totaal, en reductiepercentages ten opzichte van 1990 (bron: PBL).

sector	gerealiseerde emissies		emissieramingen 2030	
	1990	2018	emissie 2030 in de KEV 2019 (basispad)	emissie 2030 in de aanvullende notitie (effect Klimaatakkoord)
Elektriciteit	39,6	45,2	13,7 [10,1 – 20,5]	11,2 – 14,0
Industrie	87,0	57,2	54,2 [51,1 – 58,7]	39,9
Gebouwde omgeving	29,9	24,4	19,0 [16,5 – 22,7]	15,2 – 17,7
Mobiliteit	32,3	35,6	32,9 [29,5 – 37,5]	29,3 – 31,7
Landbouw	32,9	26,9	24,5 [22,6 – 25,7]	20,0 – 22,8
Totaal	222	189	144 [135 – 159]	116 – 126
reductie t.o.v. 1990		15%	35% [28% – 39%]	43% – 48%

De cijfers in de kolommen '1990', '2018' en 'emissie 2030 in de KEV 2019 (basispad)' zijn overgenomen uit de KEV 2019. De cijfers in de kolom 'emissie 2030 in de aanvullende notitie (effect Klimaatakkoord)' zijn overgenomen uit de aanvullende notitie.

De kolom 'emissie 2030 in de aanvullende notitie (effect Klimaatakkoord)' is de meest actuele beschikbare raming om de verwachte effecten van het Klimaatplan te beoordelen. De Afdeling neemt deze raming daarom als uitgangspunt in haar beschouwing. De aanvullende notitie bevat, anders dan de KEV, geen integrale doorrekening van broeikasgasemissies en het energiesysteem, maar kijkt partieel naar maatregelenpakketten: het effect van de maatregelen uit het Klimaatakkoord uitgaande van het in de KEV 2019 gehanteerde basispad. De onderlinge effecten van de verschillende maatregelen zijn niet volledig doorgerekend. De ramingen voor 2030 met het Klimaatakkoord laten ruime bandbreedtes zien van boven- en ondergrenzen, die het gevolg zijn van vormgevings- en gedragsonzekerheden van de maatregelen. In het bijzonder de vormgevingsonzekerheden zorgen er voor dat het niet mogelijk is een meest

⁵ PBL, *Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten*, Den Haag: PBL 2019.

waarschijnlijke waarde aan te geven of enige andere indicatie te geven waar de emissiereductie zich binnen de bandbreedte waarschijnlijk zal bevinden. In de onzekerheidsanalyse in de KEV 2019 zijn daarnaast de onzekerheden over omgevingsfactoren (omgevingsonzekerheden) meegenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de prijsontwikkeling van fossiele brandstoffen, economische ontwikkelingen, technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het buitenland. De KEV laat zien dat deze van groot belang zijn voor de uiteindelijke emissies in 2030. Omdat de omgevingsonzekerheden in de meest actuele raming in de aanvullende notitie niet zijn meegenomen, moet er niet alleen rekening mee gehouden worden dat er altijd een kans is dat de realisatie buiten de ondergrens en de bovengrens van de bandbreedte valt, maar ook dat de onder- en bovengrens zelf ook onzeker zijn. Dit betekent dat de emissies in 2030 met uitvoering van het Klimaatakkoord nog lager of hoger kunnen uitvallen dan de onder- en bovengrenzen die nu in de laatste kolom vermeld staan.

Het PBL concludeert dat het 2030-klimaatdoel van 49%-reductie met het Klimaatakkoord naar verwachting niet wordt bereikt. Het akkoord leidt tot een emissiereductie van 43 - 48% ten opzichte van 1990. Verder concludeert het PBL onder meer dat het Klimaatakkoord zich sterk richt op 49%-emissiereductie in 2030 en nog weinig voorsorteert op verdergaande reductie in de periode daarna. Het Nederlandse klimaatdoel 2050 impliceert ook een enorme opgave in de periode 2030-2050, die, meer dan de opgave tot 2030, structurele aanpassingen zal vergen.

Daar komt bij dat Nederland voor de verdere reductie van broeikasgassen vooral is aangewezen op de reductie van CO₂, terwijl juist dat tot nu toe – volgens de KEV 2019 – niet eenvoudig is gebleken. Uit de KEV 2019 blijkt dat de totale emissie van broeikasgassen in 2018 bijna 15% lager is dan in het referentiejaar 1990. Deze afname komt echter vooral voor rekening van de overige broeikasgassen methaan, lachgas en fluorhoudende gassen (F-gassen), waarvan de gezamenlijke emissies sinds 1990 met 52% zijn gedaald.⁶ In de KEV 2019 wordt de verwachting uitgesproken dat tot 2030 nog maar een beperkte verdere reductie van deze overige broeikasgassen wordt bereikt.

2.2 Overwegingen en conclusies van de Afdeling

Het concept-Klimaatplan, in samenhang gezien met de rapportages van het PBL, leidt de Afdeling tot de volgende overwegingen en conclusies.

Het concept-Klimaatplan geeft blijk van een stevig klimaatbeleid, nu dat naar verwachting tot een aanzienlijke emissiereductie van broeikasgassen leidt. Vanwege de urgentie van de klimaat- en energietransitie is het zaak om dit jaar het Klimaatplan vast te stellen en de uitvoering van het klimaatbeleid voortvarend en planmatig ter hand te nemen. Daarbij zou er in de komende periode in het bijzonder aandacht voor moeten zijn dat een aantal belangrijke

⁶ www.emissieregistratie.nl en www.clo.nl.

maatregelen – zoals de CO₂-heffing voor de industrie – thans nog weinig concreet zijn en dus op korte termijn uitwerking behoeven.

Desalniettemin blijkt uit de actuele emissieramingen dat met het huidige klimaatbeleid het doel van 49%-emissiereductie in het jaar 2030 ten opzichte van het referentiejaar 1990 naar verwachting niet wordt gehaald. In die conclusie zou de regering aanleiding moeten zien om in de komende periode – tegelijkertijd met de uitvoering van het huidige klimaatbeleid – voorbereidingen te treffen voor aanvullende emissiereducerende maatregelen. Daarbij is het aan de regering om voor de vaststelling van aanvullende maatregelen met inachtneming van het beleidskader van de Klimaatwet, maar ook van de begrotingscyclus, een passend moment te kiezen.

In de overwegingen over de benodigde aanvullende maatregelen zou ook aandacht moeten zijn voor het doel voor 2050. Het emissiereductiedoel voor 2030 (49%) is volgens de Klimaatwet een tussen- en streefdoel. Het uiteindelijke, in de Klimaatwet verankerde, doel is een broeikasgasreductie van 95% in 2050. Een dergelijke, even noodzakelijke als enorme reductie vergt niet louter een veelheid aan losse maatregelen, maar herordening van productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en economie. Het concept-Klimaatplan geeft onvoldoende blijk van dat besef en plaatst de maatregelen voor 2030 onvoldoende in het perspectief naar 2050.

2.3 Afwegingen voor aanvullend beleid

Zowel de voorbereiding van aanvullende maatregelen die zijn gericht op het doel van 2030 als de ontwikkeling van een visie met de benodigde structuurveranderingen voor de langere termijn richting 2050 vergen een grondige afweging. De Afdeling bespreekt hierna een aantal afwegingen die daarbij

– in samenhang – kunnen worden betrokken: omvang van de uitstoot, kosteneffectiviteit, draagvlak en integraliteit.

Voor de hand liggend als afweging is de omvang van de uitstoot (in bijvoorbeeld een sector of subsector). Immers, daar waar de emissie van broeikasgassen het meest omvangrijk is, kan wellicht ook de grootste emissiereductie worden behaald.

Bij kosteneffectiviteit als afweging spelen zowel de effectiviteit van een maatregel in termen van emissiereductie als de kosten van een maatregel een rol. Daar komt bij dat niet alleen naar iedere maatregel afzonderlijk zou moeten worden gekeken, maar ook naar de samenhang tussen verschillende maatregelen. Ook de samenhang tussen het diverse instrumentarium van klimaatbeleid en de keuze die daarin gemaakt wordt, is zeer relevant: beprijzing van de emissie van broeikasgassen, belastingen, subsidies en normering van gedrag. Aanvullend is ook technologiebeleid en beleid gericht op het verduurzamen van productieprocessen en consumptiepatronen nodig.

Het klimaatdoel voor 2050 vraagt om ingrijpende veranderingen van de structuur van de economie en om innovatie op systeemniveau. Het concept-Klimaatplan geeft nog te weinig blijk van een visie op de systeemvraagstukken in het licht van de doelen van 2050. De maatregelen in het huidige klimaatbeleid richten zich vooral op de aanpassing van productieprocessen, maar er is meer nodig. Bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur voor nieuwe energiebronnen. Daar moeten ook keuzes worden gemaakt, onder meer ten aanzien van de vraag of netwerken in publiek, privaat of gedeeld eigendom zouden moeten zijn. Het lijkt de Afdeling wenselijk nu al over dit soort vraagstukken op systeemniveau na te denken. Het is verstandig nu al plannen te ontwikkelen voor na 2030, en de periode tot 2030 te benutten om te experimenteren, kennis te ontwikkelen en belangrijke basisinfrastructuur aan te leggen voor onder meer de energie- en grondstoffenvoorziening gericht op de toekomst. De Afdeling vraagt in dit licht ook aandacht voor technologiebeleid gericht op systeeminnovatie.

Het concept-Klimaatplan besteedt relatief weinig aandacht aan het aanpassen van consumptiepatronen, bijvoorbeeld op het gebied van voeding (minder vlees eten), mobiliteit (minder auto rijden) en energiegebruik. Voorlichting is belangrijk, maar dat is niet meer dan een eerste stap. Wenselijke consumptiepatronen van burgers, bedrijven en de overheid kunnen actief worden bevorderd, bijvoorbeeld door de overheid als consument via aanbestedingen door overheidsorganisaties. Bovendien kan meer gebruik worden gemaakt van beschikbare inzichten in (keuze)gedrag. Het beïnvloeden van consumentenkeuzes hangt bijvoorbeeld sterk samen met hoe keuzes worden gepresenteerd. Zonder te zeer inbreuk te maken op de keuzevrijheid van burgers kunnen hier kosteneffectieve stappen in de goede richting worden gezet.⁷ Gedragsverandering is overigens niet alleen de verantwoordelijkheid van individuen, het moet ook mogelijk zijn en voldoende aantrekkelijk. Daar ligt ook een verantwoordelijkheid voor de overheid en voor bedrijven.

Een breed onderschreven afweging is draagvlak. Tegelijkertijd is het ook een lastige. De dreiging die mens, dier en natuur boven het hoofd hangt kan alleen worden afgewend indien overheden, nationaal, Europees en internationaal, normen en maatregelen vaststellen, in het algemeen belang. Het algemeen belang is niet per se ieders (individueel) belang. Keuzes zijn onvermijdelijk. De wetgever is dan als eerste aan zet. Tegelijkertijd zal klimaatbeleid in papier blijven steken indien het voor burgers, bedrijven en andere (publieke en private) organisaties, om uiteenlopende redenen, niet doenbaar is. Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever om ook daar rekening mee te houden.

De spanning tussen keuzes en draagvlak is niet geheel weg te nemen. De Afdeling meent dat die spanning wel kan worden beheerst. Niet door die

⁷ In beleid gericht op het bevorderen van de volksgezondheid en op het vlak van financieel keuzegedrag van consumenten worden belangrijke stappen gezet om op basis van gedragsinzichten effectief beleid te ontwikkelen.

spanning te ontkenen. Wel door in te zetten op heldere normstelling (wetgeving), tijdige en transparante meerjarenplanning van de uitvoering, en het benutten van de kennis en ervaring die in de publieke en private sector ruim aanwezig is. En ook door eerst in te zetten op maatregelen in sectoren die de grootste broeikasgasuitstoot veroorzaken. Ook kan het draagvlak voor ingrepen in de ruimtelijke omgeving vergroot worden door burgers vroegtijdig te betrekken, lokale samenlevingen mee te laten delen in de opbrengsten van bijvoorbeeld windmolens en veel aandacht te besteden aan de ruimtelijke kwaliteit. Het burgerperspectief en het doen-vermogen moeten vervolgens in de praktische vormgeving van de uitvoering van klimaatmaatregelen een belangrijke rol spelen.

In het licht van draagvlak zijn ook de gevolgen van de transitie van belang. Koolstofintensieve sectoren zullen in de toekomst minder werkgelegenheid bieden. De transitie van werknemers in dergelijke sectoren naar nieuwe werkgelegenheid is, ook in het licht van toenemende schaarste aan arbeid (vergrijzing), aanleiding om veel aandacht te besteden aan bij- en omscholing.⁸ Draagvlak voor de transitie zal kunnen worden bevorderd door hier vroegtijdig over na te denken en tijdig te handelen.

Een laatste afweging is integraliteit. Het begrip integraliteit kan verschillende betekenissen hebben. Vanuit verschillende perspectieven wordt meestal bedoeld dat alles met elkaar samenhangt: het geheel, het systeem, is meer dan de som der delen. In het bijzonder in het energiesysteem is het van belang om vanuit dat perspectief op systeemniveau keuzes te maken. Integraliteit kan ook betekenen dat de samenhang van klimaatbeleid met ander beleid in het oog wordt gehouden. Klimaatdoelen zouden immers door beleid op een ander terrein kunnen worden bevorderd, of juist belemmerd. Maatregelen in het kader van het stikstofbeleid kunnen bijvoorbeeld ook gunstig zijn voor het klimaatbeleid. Mocht nieuw stikstofbeleid leiden tot minder dieren in de veehouderij, dan leidt dat ook tot reductie van broeikasgassen. Een integrale kosten-batenanalyse kan hier nuttig zijn omdat daarin rekening kan worden gehouden met dwarsverbanden die doorwerken op kosten en/of baten. Vanuit het oogpunt van integraliteit vraagt ook de samenhang met adaptatie om aandacht.

2.4 Opmerkingen per sector

Het klimaatbeleid in Nederland is vormgegeven aan de hand van vijf sectoren: landbouw en landgebruik, mobiliteit, elektriciteit, industrie en gebouwde omgeving. Met het oog op aanvullende emissiereducerende maatregelen en een perspectief voor 2050 maakt de Afdeling langs de lijnen van de genoemde afwegingen hieronder een aantal opmerkingen per sector.

Landbouw

⁸ ECN>TNO, *Verkenning werkgelegenheidseffecten van klimaatmaatregelen*, Amsterdam: ECN>TNO 2019.

Nederland is voor de verdere reductie van broeikasgassen vooral aangewezen op de reductie van CO₂. Dit betekent echter niet dat een reductie van de zogeheten overige broeikasgassen uit het oog moet worden verloren. Uit cijfers van de Emissieregistratie volgt dat, uitgedrukt in percentages, in 2018 ongeveer 14% van alle broeikasgasemissies in Nederland is veroorzaakt door methaan en lachgas.⁹ Volgens diezelfde cijfers is 75% van de totale methaan- en lachgasemissies afkomstig uit de sector landbouw, waarbinnen met name de veeteelt (dieren en mest) de voornaamste bron is van beide overige broeikasgassen. Sinds 1990 heeft maar een beperkte daling plaatsgevonden van de uitstoot van methaan en lachgas door de veehouderij. Zoals het Klimaatplan opmerkt, vraagt het doen slagen van kringlooplandbouw dan ook om ingrijpende transitie in alle landbouwsectoren.

Tot de sector behoort ook landgebruik. Landgebruik gaat over de emissie uit de bodem (onder andere uit landbouwbodems) en de vastlegging (door bomen, bos, natuur) van broeikasgassen. In Nederland is per saldo de emissie door landgebruik groter dan de vastlegging. De emissies uit landgebruik worden niet meegenomen bij toetsing aan de doelstelling voor 2030.¹⁰ Maar het is zowel met oog op de Europese verplichtingen als het realiseren van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs wel van belang om landgebruikemissies te reduceren. Het is daarom terecht dat het concept-Klimaatplan daar aandacht voor heeft.

Mobiliteit

De uitstoot van broeikasgassen door de sector mobiliteit is in de periode van 1990 tot 2018 toegenomen. De verwachte reductie van de uitstoot in 2030, met uitvoering van het Klimaatakkoord, is beperkt ten opzichte van de uitstoot in 2018 en (zelfs) 1990. De Afdeling onderschrijft daarom de opmerking in het concept-Klimaatplan dat een toekomstig schoon mobiliteitssysteem een fundamentele verandering vergt van de manier waarop wij onszelf en onze goederen vervoeren. In het concept-Klimaatplan is echter niet uitgewerkt hoe zo'n mobiliteitssysteem er in 2050 uitziet.

De uitstoot van broeikasgassen door de internationale lucht- en zeevaart telt niet mee voor de nationale cijfers. Dat neemt echter niet weg dat de internationale lucht- en zeevaart, zo blijkt ook uit de KEV 2019, wel een significante bijdrage levert aan die uitstoot.¹¹ Een internationale aanpak van de internationale zee- en

⁹ www.emissieregistratie.nl.

¹⁰ Memorie van Toelichting bij de Klimaatwet, Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 7, toelichting op artikel 2, alsmede de brief van de minister van EZK van 26 april 2018 (Kabinetsaanpak Klimaatbeleid), Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 186.

¹¹ Zo laat de KEV 2019 (onder het kopje 'Algemene observaties' in de samenvatting) zien dat de uitstoot door in Nederland verkochte bunkerbrandstoffen voor de internationale luchtvaart naar verwachting met circa 3 megaton (25 procent) toeneemt tussen 2020-2030. Dat is dezelfde orde grootte als de afname van broeikasgasemissies in de Nederlandse mobiliteitssector in die periode, aldus de KEV 2019.

luchtvaart blijft onverminderd urgent, maar is tot op heden weinig succesvol gebleken. Dit onderstreept het belang van het zoeken naar mogelijkheden voor aanvullend nationaal beleid.

Elektriciteit

In de sector elektriciteit wordt in 2030 naar verwachting een aanzienlijke beperking van de uitstoot van broeikasgassen gerealiseerd, vooral als gevolg van het voorgestelde verbod om kolen te gebruiken om elektriciteit op te wekken. Tegelijkertijd bestaan door het aangekondigde beleid voor de elektriciteitsproductie – waarin wind en zon dominant zullen zijn – zorgen over de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk en de leveringszekerheid. In de toekomst zal de energievoorziening sterker afhankelijk zijn van weersomstandigheden. Daarom is meer flexibiliteit in het elektriciteitssysteem nodig, onder meer door opslag van energie uit zon en wind maar ook door beschikbaarheid van andere energiebronnen, die vanaf 2030 in toenemende mate CO₂-vrij zijn. De Afdeling onderschrijft de noodzaak om tijdig voldoende capaciteit op het elektriciteitsnetwerk van de regionale en landelijke netbeheerders te creëren en eventuele juridische en financiële belemmeringen daarvoor weg te nemen. De Afdeling benadrukt dat regie en sturing nodig zijn, onder meer om de noodzakelijke aanpassingen in de elektriciteitsinfrastructuur te versnellen en doelmatig te realiseren.

Industrie

De uitstoot van broeikasgassen door de sector industrie is aanzienlijk. Hier valt dan ook veel winst te behalen in termen van de reductie van de uitstoot. De aangekondigde nationale CO₂-heffing moet een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de beperking van de uitstoot van broeikasgassen in de sector industrie. Het concept-Klimaatplan vermeldt dat er vanaf 2021 een nationale CO₂-heffing komt die verzekert dat 14,3 megaton uitstootreductie ten opzichte van het basispad in 2030 wordt gerealiseerd. Het is echter nog onduidelijk hoe de heffing precies wordt vormgegeven, bijvoorbeeld op het punt van de zogenoemde heffingsvrije voet en de hoogte van de heffing. Daarmee is onzeker of het doel van 14,3 megaton wordt bereikt. Daarbij is van belang dat volgens het nieuwe basispad van de KEV 2019 de emissie van de industrie inmiddels ruim 4 megaton hoger ligt dan voorzien bij het tot stand komen van het Klimaatakkoord. De vraag rijst of de aangekondigde heffing dienovereenkomstig zou moeten worden aangepast of op welke andere wijze deze extra emissie zal worden gereduceerd.

Gebouwde omgeving

De ambitie is om voor 2030 ruim 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen te isoleren en aardgasvrij te maken. Hieronder vallen (particuliere) koopwoningen, huurwoningen en utiliteitsbouw (zoals kantoor- en bedrijfsgebouwen). In 2050 moeten alle ruim 7 miljoen woningen en andere gebouwen zijn verduurzaamd. De Afdeling onderschrijft het belang van de voorgestelde stapsgewijze aanpak met een start in de huursector. Daarnaast is het van belang in de wijkenaanpak voldoende variatie in wijken aan te brengen en verschillende technieken uit te proberen, zodat bredere leerervaring wordt opgedaan. Het SCP heeft onderzoek

gedaan naar hoe de transitie naar aardgasvrije woningen en aardgasvrije wijken wordt ervaren door woningeigenaren.¹² De conclusies van dat onderzoek geven reden tot zorg over het draagvlak onder woningeigenaren en hun bereidheid om daadwerkelijk aan de slag te gaan met de verduurzaming van hun woning.

3. Financieel-economische effecten van het klimaatbeleid

De Afdeling merkt op dat het economische effect op inkomens, lasten en groei beperkt is, maar dat voor lagere inkomens de impact het grootst is. De gevolgen voor de werkgelegenheid betreffen naar verwachting transitieproblemen. De Afdeling merkt voorts op dat er geen eenduidigheid bestaat over de kosten van klimaatbeleid, omdat daarvoor verschillende begrippen worden gehanteerd. Daarnaast zijn de baten van klimaatbeleid lastig te kwantificeren en te vertalen in euro's voor een vergelijking met kosten. Duidelijkheid over kosten en baten is een voorwaarde voor een adequaat klimaatbeleid en het draagvlak daarvan. De Afdeling licht een en ander hieronder toe.

3.1 Effecten voor overheid, bedrijven, huishoudens en Nederlandse economie

Wat betreft de effecten voor overheid, huishoudens en bedrijven kan gebruik worden gemaakt van een CPB-analyse van de effecten van het Klimaatakkoord.¹³ Het CPB heeft een analyse gemaakt van de uitgaven, lasten en inkomenseffecten van het totale klimaat- en energiebeleid en daarnaast van de maatregelen in het Klimaatakkoord. Deze analyse geeft een ruw beeld van de effecten. Volgens de analyse van het CPB zijn de belangrijkste effecten in het jaar 2030:

- Netto-intensivering van de overheid: €3,9 miljard. Het klimaatakkoord voorziet in een invulling van gereserveerde middelen voor klimaat- en energiebeleid en daarnaast additionele uitgaven van in totaal €1,9 miljard.
- De lastenverhoging voor gezinnen bedraagt in totaal €2,1 miljard.¹⁴ Voor alle onderscheiden inkomens- en huishoudgroepen samen zijn de inkomenseffecten van het gehele klimaat- en energiebeleid -0,4%. Voor de hoogste inkomensgroepen is het effect kleiner (-0,3%) dan bij de laagste (-0,5%). De maatregelen in het Klimaatakkoord op zichzelf leiden tot een positief inkomenseffect van in doorsnee 0,3% in 2030 ten opzichte van 2018. De hogere inkomens gaan er 0,2% op vooruit terwijl de lagere inkomens er 0,7% op vooruit gaan.
- De totale lastenverhoging van bedrijven en extra bedrijfsinvesteringen bedraagt €3,9 miljard. Hierbij is rekening gehouden met de effecten van de invoering van de CO₂-heffing.

De macro-economische effecten van het klimaat- en energiebeleid worden door het CPB op ruim -0,5% BBP geschat voor 2030. De lastenverzwaringen remmen de economische groei maar dat wordt gedeeltelijk gecompenseerd door extra

¹² SCP, *Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven*, Den Haag: SCP 2019.

¹³ CPB, *Doorrekening Klimaatakkoord*, Den Haag: CPB 2019.

¹⁴ Het gaat om de som van beleidsmatige lasten en andere (zogenaamde niet EMU relevante) lasten.

uitgaven van de overheid en bedrijven. De gevolgen voor de werkgelegenheid van het klimaatbeleid zijn naar verwachting transitieproblemen. Deze kunnen echter voor individuele bedrijven en werknemers ingrijpend zijn. Een risico is tegelijkertijd mogelijke arbeidsschaarste. Daarom moet vroegtijdig worden ingezet op om- en bijscholing.

De effecten op het risico van verplaatsing van industriële activiteiten naar het buitenland zijn om diverse redenen ook beperkt: andere landen voeren ook klimaatbeleid, een CO₂-heffing is slechts één van de vele vestigingsfactoren voor een bedrijf en veel van deze bedrijven (bijvoorbeeld in de chemische industrie) zijn zeer kapitaalintensief en hebben relatief weinig werknemers.¹⁵

3.2 *Kosten van klimaat- en energiebeleid*

Voor een zinvolle maatschappelijke discussie over het klimaatbeleid acht de Afdeling duidelijkheid over de kosten en baten ervan van groot belang. Hierover bestaat nu nog enige onduidelijkheid. Volgens de Afdeling moeten deze kosten en baten en de relatie met de onderliggende scenario's en veronderstellingen beter worden toegelicht, zowel kwalitatief als voor zover mogelijk in euro's. Nadere toelichting is ook nodig over de relatie tussen de kostenbegrippen van PBL en CPB.

Volgens de aanvullende notitie van het PBL zijn "de nationale kosten" van het Klimaatakkoord €0,8 miljard tot €1,7 miljard in het jaar 2030. De nationale kosten geven een beeld van de kosten voor de Nederlandse samenleving, ongeacht wie deze draagt. Deze kosten worden gebruikt voor het vergelijken van de 'prijs' van verschillende opties voor CO₂-reductie en het mede op basis hiervan selecteren van kosteneffectieve maatregelen. Het betreft hier eigenlijk netto-meerkosten door uitgaven aan investeringen en onderhoud, terwijl besparingen op energie of op de aankoop van CO₂-emissierechten in mindering worden gebracht. Deze netto-meerkosten zijn niet constant in de tijd maar hangen af van de toekomstige kosten van technologieën en toekomstige brandstofprijzen, die veelal weer afhangen van internationale ontwikkelingen. Zo kan een update van de gas- en elektriciteitsprijzen tot een aanzienlijke bijstelling van de nationale kosten leiden.

Het begrip nationale kosten in PBL-analyses wijkt af van de uitgaven en kostenbegrippen in analyses van het CPB. Bij het CPB wordt gebruik gemaakt van macro-economische begrippen, zoals "investeringen van bedrijven", "investeringen van de overheid" en "overheidsuitgaven". In tegenstelling tot nationale kosten van PBL wordt bij deze macro-economische begrippen geen rekening gehouden met eventuele gerelateerde baten, zoals energiebatens.¹⁶ Voor een opstelling van kosten en baten van klimaatbeleid kan het nationale kostenbegrip gebruikt worden waarbij de baten apart moeten worden getoond.

¹⁵ Zie CPB, *Doorrekening Klimaatplan*, Den Haag: CPB 2019. En CPB/PBL, *Expert-workshop CO₂-heffing en verplaatsing*, Den Haag: CPB/PBL 2019.

¹⁶ CE Delft hanteert weer een ander kostenbegrip in *Rechtvaardigheid en inkomenseffecten van het klimaatbeleid. De impact van het klimaatbeleid op de inkomensongelijkheid*, Delft: CE Delft 2017.

3.3 *Baten van klimaat- en energiebeleid*

Over baten van het klimaatbeleid is het concept-Klimaatplan niet heel duidelijk. Volgens een breed palet aan wetenschappelijke studies zijn de baten van klimaatbeleid op wereldschaal duidelijk groter dan de kosten.¹⁷ De mate waarin verschilt tussen de studies en lastig is dat de onzekerheid over de baten veel groter is dan die over de kosten. Voor klimaatbeleid in Nederland is het belangrijk dat nut, noodzaak en urgentie van dit beleid duidelijk is voor een brede groep burgers en bedrijven. In het concept-Klimaatplan worden de baten summier en alleen kwalitatief benoemd en het maatschappelijk belang van deze baten nergens in euro's vertaald. Dat laatste is van belang voor een vergelijking met de kosten.

Voor het maken van een zinvolle kosten-batenanalyse is het belangrijk om drie fundamenteel verschillende soorten baten van klimaatbeleid te onderscheiden: (1) Wereldwijde klimaatbaten door minder klimaatschade (2) baten in Nederland van Nederlands klimaatbeleid en (3) baten in Nederland van wereldwijd klimaatbeleid. Elk van deze drie soorten baten kunnen globaal in euro's worden uitgedrukt, waarbij kan worden aangesloten op de nationale richtlijnen voor kosten-batenanalyse.

Wat betreft de eerste categorie baten levert het tegengaan van de emissie van broeikasgassen op wereldwijde schaal baten op. De bijdrage van Nederlandse producenten en consumenten aan deze wereldwijde schade wordt geschat op € 11,5 miljard voor het jaar 2015.¹⁸ De doelstelling van 95% emissiereductie in 2050 ten opzichte 1990 betekent dat veruit het grootste deel van deze jaarlijkse schade in 2050 moet zijn verdwenen. De tweede categorie baten levert kwantificeerbare brede welvaartswinst op in de vorm van onder meer verbetering van de volksgezondheid, het milieu en de natuur in Nederland. De derde categorie baten betreft vooral besparingen op waterveiligheid, wateroverlast en hittestress en droogte in Nederland.¹⁹ Hoewel deze besparingen afhankelijk zijn van de wereldwijde inspanningen om de klimaatverandering te beperken, onderstrepen deze het belang van een voortrekkersrol voor Nederland in internationaal verband.

Voor een zinvolle discussie over het Klimaatbeleid acht de Afdeling het van belang dat er meer duidelijkheid komt over de kosten en baten en dat deze zoveel mogelijk in euro's tegen elkaar kunnen worden afgewogen.

¹⁷ Hof, A. (2015), *Kosten en baten van klimaatbeleid*, TPEdigitaal jaargang 9(2) pp. 20-34.

¹⁸ Hiervoor bestaan twee waarderingmethoden: de schadekostenmethode en de preventiekostenmethode. Voor de raming van deze schade is gebruik gemaakt van de preventiekostenmethode, dat wil zeggen de kosten die nodig zijn om de emissies terug te dringen tot het gestelde emissiedoel. Zie E. Drissen. & H. Vollebergh (2018), *Monetaire milieuschade in Nederland. Een verkenning*, Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁹ Aerts, J. (2009), 'Adaptation cost in the Netherlands: Climate change and flood risk management', in: P. Driessen, P. Kabat, F. de Pater en P. Vellinga (2009), *Climate Research Netherlands-Research Highlights*. Zie ook Leusink, E. (2018), *Naar een kosteneffectieve aanpak van klimaatadaptatie in Nederland*, SWECO.

4. Wetgevingsprogramma

De urgentie en complexiteit van de klimaat- en energietransitie vragen om een samenhangend pakket van wetgeving, zodat ook met deze wetgeving de noodzakelijke reductie van broeikasgassen daadwerkelijk en tijdig gerealiseerd kan worden en bovendien adaptatie wordt bevorderd. In de ogen van de Afdeling is daarvoor een samenhangend wetgevingsprogramma nodig. Alleen een wetgevingsagenda, zoals die wordt aangekondigd in het Klimaatplan, is daarvoor niet voldoende.

De soms zeer complexe afweging van uiteenlopende belangen die in wetsvoorstellen hun beslag kunnen krijgen, de diversiteit van de tot stand te brengen wetgeving, alsook het tempo dat gerealiseerd moet worden, brengen mee dat een stevige sturing nodig is, waarin de noodzakelijke vroegtijdige samenwerking van en coördinatie tussen betrokken departementen gestalte kan krijgen.

Een samenhangend wetgevingsprogramma is een noodzakelijk middel om die sturing vorm te geven. Daarbij is verder van belang dat de noodzakelijke capaciteit wordt verzekerd om al de benodigde regelgeving in tempo te kunnen voorbereiden. Een dergelijk programma geeft ook de Staten-Generaal als medewetgever het noodzakelijke inzicht in de hoofdlijnen van de te maken afwegingen en een overzicht van welke wetgeving wanneer aan haar wordt voorgelegd en wat in dit opzicht van de medewetgever wordt gevraagd.

4.1 *Wetgevingsoverzicht Klimaatakkoord: divers, deels ingrijpend en nog niet alles*

Recent is een “wetgevingsoverzicht Klimaatakkoord” gepubliceerd.²⁰ In dit overzicht zijn de wetswijzigingen en wijzigingen in regelgeving opgenomen die voortvloeien uit het Klimaatakkoord en waarvan nu de verwachting is dat deze binnen deze kabinetsperiode aan de Tweede Kamer aangeboden worden. Blijkens dit overzicht is een deel van de benodigde regelgeving – onder andere fiscale regelingen en subsidieregelingen – reeds in gang gezet. Een belangrijk deel moet echter nog worden voorbereid. Daarbij valt op dat de aangekondigde wijziging van de Warmtewet en de aangekondigde goederenrechtelijke regelgeving voor de sector gebouwde omgeving nog enige tijd op zich lijkt te laten wachten.

De regelgeving die in voorbereiding is of nog voorbereid moet worden, is divers van aard. Het gaat om regelgeving uit uiteenlopende wetsfamilies, zoals het goederenrecht, maar ook het belastingrecht, het omgevingsrecht, het energierecht, en het mededingingsrecht. Daarnaast is de aankomende regelgeving op onderdelen complex en ingrijpend, zoals de nieuwe Energiewet

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 394.

en de Warmtewet. Beide brengen bijvoorbeeld vragen van marktordening met zich, die ook weer samenhangen met Unierecht.

Mogelijk volgt nog meer nieuwe ‘klimaatregelgeving’ uit het Klimaatplan. Ook de aangekondigde Europese “Green Deal” leidt mogelijk tot nieuwe Europese regelgeving die later weer implementatie behoeft. De Green Deal moet verschillende maatregelen gaan omvatten, waaronder een Europese Klimaatwet waarin het doel voor 2050 wordt vastgelegd, een uitbreiding van de reikwijdte van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) naar de maritieme sector, mobiliteit en bouw, het beperken van vrij verstrekte emissierechten aan luchtvaartmaatschappijen, en een “Carbon Border Tax” om ‘carbon leakage’ te voorkomen. Deze nieuwe regelgeving kan consequenties hebben voor onder meer de werking en effectiviteit van het ETS, alsook voor de effectiviteit van aanvullend nationaal beleid en regelgeving voor de sectoren waarop het ETS van toepassing is. Daarnaast is het van belang om onderzoek te doen naar de vraag hoe nationaal beleid in het licht van de werking van het ETS effectiever kan zijn, bijvoorbeeld door het annuleren van ETS-rechten die vrijkomen door nationaal beleid.

4.2 Sturing, tempo en capaciteit

Veel van de voorgenomen regelgeving zal het komende jaar gerealiseerd moeten zijn dan wel een eind op streek moeten zijn. Dat betekent dat een gedegen en zorgvuldige voorbereiding moet samengaan met het realiseren van tempo. De noodzakelijke aandacht voor effectiviteit, uitvoerbaarheid voor burgers en bedrijven, juridische houdbaarheid, samenhang met andere wetgevingscomplexen en consistentie moet evenwel niet te lijden krijgen onder de snelheid waarmee de regelgeving tot stand wordt gebracht. Een geconcentreerde aanpak is nodig. Deze aanpak is niet alleen passend om de komende anderhalf jaar een veelomvattende opgave op het terrein van wetgeving te realiseren, maar kan ook in de verdere toekomst een blijvende rol vervullen. Dat zal kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de tot stand te brengen wetgeving.

5. Uitvoering van het klimaatbeleid

De stap van plan naar uitvoering vraagt veel aandacht, ook gezien de urgentie en omvang van de klimaat- en energietransitie. Dat in het plan vele aspecten procesmatig zijn uitgedacht, is nog geen garantie voor een succesvolle uitvoering. Dit hoofdstuk benoemt aandachtspunten voor de praktijk.

5.1 Ordelijk proces en monitoring van de voortgang

2019 is een bijzonder jaar. Er is een Klimaatakkoord tot stand gekomen en er is gewerkt aan maatregelen in verband met Urgenda. Ook is de Klimaatwet (grotendeels) in werking getreden, heeft het PBL voor het eerst een KEV gemaakt, en wordt er voor het eerst een Klimaatplan vastgesteld. Er is dit jaar dus veel tot stand gebracht. Als het gaat om ramingen van de broeikasgasemissies van

vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen heeft een en ander tegelijkertijd tot een onoverzichtelijk geheel geleid.

Er zijn dit jaar meerdere doorrekeningen van het PBL en van het CPB. Dat is begrijpelijk in het licht van het bijzondere karakter van het proces dit jaar. Het is wel zaak om vanaf volgend jaar, waarin op grond van de Klimaatwet voor het eerst een Klimaatnota zal verschijnen, te zorgen voor een ordelijk proces. Daarbij zou ook aandacht moeten zijn voor de samenhang en volgorde van de begrotingscyclus en de cyclus in de Klimaatwet.²¹

Goede monitoring van de voortgang is daarbij van groot belang. Het concept-Klimaatplan beschrijft op hoofdlijnen dat de jaarlijkse KEV, de jaarlijkse Klimaatnota, en de – nog te ontwikkelen – Voortgangsmonitor Klimaatbeleid daaraan in samenhang vorm moeten geven. De Afdeling benadrukt dat het van belang is dat de Voortgangsmonitor Klimaatbeleid voorziet in een adequaat en actueel overzicht van de voortgang van maatregelen en van beleid waarvan het effect nog niet zichtbaar is in de emissiecijfers van de KEV. Het gaat hierbij om de stappen in de voorbereiding van maatregelen en beleid en de voortgang daarvan zodat mogelijke vertraging en belemmeringen direct zichtbaar zijn. Mede aan de hand van de Voortgangsmonitor moet tijdig kunnen worden ingegrepen wanneer zich vertragingen voordoen of het maatregelenpakket aanpassing behoeft. Ook moet de jaarlijkse monitoring inspelen op belangrijke ontwikkelingen die niet waren te voorzien. Verder vereist een goede monitoring dat alle betrokken partijen de benodigde informatie leveren.

Om een goede monitoring mogelijk te maken, maar ook om voldoende voortgang in de uitvoering als zodanig te bevorderen, is het nodig dat het Klimaatplan, en de Klimaatplannen die in de vijfjaarlijkse cyclus in de toekomst nog komen, niet alleen de in 2030 (en, zoals eerder betoogd, ook in 2050) te bereiken doelstellingen benoemt, maar ook de stappen respectievelijk tijdspaden in de tussenliggende jaren. De Afdeling adviseert om in het thans vast te stellen Klimaatplan in ieder geval (beter) aan te geven wanneer welke maatregelen in de jaren tussen 2019 en (uiterlijk) 2030 worden genomen, wanneer in de tussenliggende jaren belangrijke mijlpalen in de uitvoering moeten zijn bereikt en in welk tempo de reductie van 49%-broeikasgasemissies wordt bereikt.

5.2 Regie en kaders van het Rijk

Voor een succesvol klimaatbeleid is van belang dat het Rijk voldoende stuurt en waar nodig (wettelijke) kaders stelt. Het Rijk is als eerste verantwoordelijk voor het realiseren van de nationale klimaatdoelen in de Klimaatwet. Ook dient het Rijk te zorgen voor de wetgeving, het instrumentarium, de financiering, en de monitoring en bewaking van de voortgang die nodig is voor de uitvoering van het klimaatbeleid en het realiseren van de klimaatdoelen. Het is ook het Rijk dat

²¹ Zie ook het advies van de Afdeling (advisering van de Raad van State) van 9 september 2019 over de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord, (W06.19.0278/III), Kamerstukken II 2019/20, 35 304, nr. 4.

Europees en internationaal rapporteert en verantwoording moet afleggen over het Nederlandse klimaatbeleid. Verder is van belang dat het Rijk tijdig en inhoudelijk participeert in de internationale en vooral Europese besluitvormingsprocessen. Een gecoördineerde aanpak van grensoverschrijdende problematiek van klimaatverandering kan de effectiviteit van het Nederlands klimaatbeleid versterken.

In de klimaat- en energietransitie doen zich belangrijke systeemvraagstukken voor, waarbij regie en kaderstelling op nationaal niveau in het bijzonder noodzakelijk zijn. De Afdeling benadrukt dat het voor een succesvolle uitvoering van het klimaatplan een randvoorwaarde is om over deze vraagstukken op korte termijn op nationaal niveau duidelijke keuzes te maken en – wettelijke – kaders te stellen. Een voorbeeld is de benodigde verandering in het energiesysteem. Daarvoor is duidelijkheid nodig over onder meer marktordening, regulering en bekostiging van nieuwe infrastructuur voor warmtenetten, waterstof en CCS en uitbreiding van de elektriciteitsinfrastructuur.

5.3 Aandachtspunten bij decentrale uitvoering

Bij de uitvoering van belangrijke delen van het klimaatbeleid hebben de medeoverheden een belangrijke taak. Vooral op het snijvlak van energiebeleid en ruimtelijk beleid komen de verantwoordelijkheden van alle bestuurslagen samen. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de toekomstige Omgevingswet zijn gemeenten en provincies primair verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en de fysieke leefomgeving. Dat paradigma is in zekere zin tegengesteld aan het paradigma van de Klimaatwet, die zich immers primair richt tot de regering. Dat kan spanning opleveren.

Voor een succesvolle uitvoering van het klimaatbeleid is evenwel een effectieve samenwerking tussen alle bestuurslagen van de overheid nodig. Het Rijk en de medeoverheden hebben in het Interbestuurlijk Programma (IBP) gezamenlijk gekozen voor regiovorming en het interbestuurlijk Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES). Het NP RES ondersteunt 30 regio's die elk een regionale energiestrategie (RES) moeten maken. Tegen deze achtergrond schetst de Afdeling een aantal aandachtspunten.

Het eerste aandachtspunt is dat er voor de ruimtelijke inpassing van het klimaatbeleid voldoende sturing op nationaal niveau is. De schaarse ruimte in Nederland moet op zorgvuldige en evenwichtige wijze worden gebruikt. Sectoraal klimaatbeleid draagt het risico in zich van gebrek aan samenhang, ook waar het gaat om optimaal gebruik van de ruimte. Ook voor de RES'en bestaat dit risico. De regionale aanpak – met een RES per regio – kan leiden tot interregionale afstemmings- en inpassingsproblemen, en daardoor ook tot suboptimaal ruimtegebruik. Het is aan het Rijk samenhang aan te brengen op een wijze die – in lijn met de Omgevingswet – 'nationale belangen' veiligstelt, maar tevens voldoende ruimte laat voor eigen regionale verantwoordelijkheid bij de concrete invulling ervan. De nationale omgevingsvisie (NOVI) of een programma van rijkswege zouden die sturing kunnen geven. De afwegingsprincipes in het

ontwerp van de NOVI bieden daarvoor echter weinig houvast.²²

Het tweede aandachtspunt is de ondersteuning van gemeenten. Zij zijn van groot belang in de klimaat- en energietransitie. Zij moeten deelnemen aan de RES, warmteplannen maken en vorm geven aan de wijkgerichte aanpak van het Klimaatakkoord. Dat vereist een forse inzet op onder meer kennis en capaciteit.²³ Gemeenten moeten hierbij kunnen rekenen op steun van het Rijk, ook in financiële zin. Daarbij komt dat gemeenten ook in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht een belangrijke taak hebben. In haar advies over de Invoeringswet Omgevingswet heeft de Afdeling er al aandacht voor gevraagd dat de invoering van dat nieuwe stelsel voor gemeenten aanzienlijke lasten met zich brengt en dat een goede ondersteuning van gemeenten nodig is.²⁴ De risico's die gepaard gaan met de invoering van de Omgevingswet kunnen ook aan de voortgang van de klimaat- energietransitie in de weg staan. Het belang van een goede invoeringsondersteuning voor gemeenten is daarmee nog groter.

Het derde aandachtspunt is dat alle overheidslagen het klimaatbeleid integraal aanpakken. De rijksoverheid is sectoraal georganiseerd en de afstand tot de belanghebbenden is groter dan bij gemeenten. De uitdaging voor de rijksoverheid om integraal te werken is daarom zo mogelijk nog groter dan bij de medeoverheden. Integrale aanpak vergt meer dan coördinatie. Het vergt doelgericht gezamenlijk optrekken, een attitude die gericht is op het samenwerken aan gemeenschappelijke doelen en een andere werkwijze dan de traditionele interdepartementale samenwerking bij de voorbereiding van beleid.

Het vierde aandachtspunt is dat samenwerkingsverbanden – zoals de RES – veel vragen van alle betrokkenen. Het doel moet voorop staan, en alle partijen moeten gezamenlijk optrekken en verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van de doelen. Ook dit vraagt een andere werkwijze, attitude en cultuur dan die we nu zien bij de meer traditionele relatie tussen overheden onderling, maar ook tussen overheden en burgers. Bij een transitie van de samenleving hoort ook een transitie van het bestuur.

Het vijfde aandachtspunt is democratische legitimiteit op lokaal niveau. De Afdeling heeft in haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen al benadrukt dat democratische legitimiteit bijzondere aandacht verdient bij een regionale aanpak.²⁵ Als niet alleen de uitvoering, maar ook

²² Het ontwerp van de NOVI is te raadplegen via www.denationaleomgevingsvisie.nl.

²³ Uit onderzoek van het PBL komt naar voren dat er vanuit gemeenten behoefte is aan extra ondersteuning door het Rijk bij zowel het uitvoeren van nationaal klimaatbeleid als het opstellen van eigen klimaatbeleid. Zie: PBL, *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*, Den Haag: PBL 2019.

²⁴ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 22 december 2017 over de Invoeringswet Omgevingswet, (W14.17.0198/IV), Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4.

²⁵ Zie: *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. (Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VII, nr. 120).

beleidsvorming op regionaal niveau ligt, zet dat spanning op de democratische legitimiteit. De RES is medebepalend voor de gemeentelijke (ruimtelijke) beleidskaders. Weliswaar wordt een RES uiteindelijk vastgesteld door de betrokken gemeenteraden, provinciale staten en algemene waterschapsbesturen. Maar het is dan wel zaak om hen, maar ook dagelijks bestuurders, vanaf de start van de totstandkoming van de RES te betrekken bij het proces. Goede, tijdige terugkoppeling en tijd voor overleg in onder meer de gemeenteraad is daarvoor cruciaal.

Het laatste aandachtspunt is dat er zich – ondanks de inzet op interbestuurlijke samenwerking – momenten zullen voordoen waarop medeoverheden niet op adequate wijze invulling kunnen of willen geven aan hun verantwoordelijkheid. Daarmee kunnen een voortvarende uitvoering van klimaatbeleid en de realisatie van de klimaatdoelen in gevaar komen. Het is verstandig dat het concept-Klimaatplan dergelijke momenten al benoemt.²⁶ Het concept-Klimaatplan lijkt op dit punt echter niet 'af'. Het is van belang – in overleg met de medeoverheden – nader te doordenken hoe het realiseren van de klimaatdoelen bestuurlijk adequaat kan worden georganiseerd. Daarbij zou oog moeten zijn voor de verhouding tot het bestaande instrumentarium van interbestuurlijk toezicht, en voor het moment en de wijze waarop daarbij zo nodig kan worden teruggevallen op regie op nationaal niveau.

5.4 Samenwerking met (markt)partijen

Het concept-Klimaatplan stelt terecht dat niet alleen overheden een belangrijke rol spelen, maar dat het slagen van de klimaat- en energietransitie ook afhankelijk is van de inspanningen van vele partijen in de samenleving. Dat is ook aanleiding geweest om in te zetten op een klimaatakkoord.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat per sector een uitvoeringsoverleg wordt ingericht waarin op basis van uitvoeringsprogramma's de voortgang van afspraken wordt besproken. De uitvoeringsoverleggen vallen elk onder verantwoordelijkheid van de minister van EZK, BZK, I&W of LNV. Alle partijen bij het Klimaatakkoord hebben een eigen verantwoordelijkheid om invulling te geven aan de gemaakte afspraken. De omstandigheid dat de sectorale uitvoeringsoverleggen onder verantwoordelijkheid van vakministers vallen, kan echter leiden tot verkokering. Zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de publieke en private partners.

Daarnaast is het voor een succesvolle uitvoering van klimaatbeleid van belang dat ook (markt)partijen die niet aan de onderhandelingstafels van het Klimaatakkoord zaten zich betrokken voelen en bereid zijn hun bijdrage te leveren. Dat bedrijven meedoen en doordrongen raken van de urgentie van de

²⁶ Genoemd worden onder meer de situatie dat de RES'en niet optellen tot de landelijke doelstelling van 35 TWh aan hernieuwbare energie, de situatie dat een overheid in de regio niet meer wil deelnemen aan de RES, dan wel de RES niet wil verankeren in omgevingsbeleid, en de situatie dat een RES niet tot uitvoering komt.

transitie, is niet vanzelfsprekend. In het concept-Klimaatplan blijft dat onderbelicht.

5.5 *Betrokkenheid van burgers*

Het concept-Klimaatplan onderkent het grote belang van een brede en actieve betrokkenheid van burgers. Het plan beschrijft dat dat besef heeft geleid tot inzet op participatie in de RES, in de wijkgerichte aanpak en in hernieuwbare energieopwekking. Het concept-Klimaatplan benoemt verschillende vormen van participatie. Burgers moeten kunnen meepraten en meedenken (inspraak hebben), bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de RES. Het is daarom zaak om te komen tot een helder participatieproces, waarbij tevoren vaststaat waarover de burger wel en niet kan meepraten, en ook tot heldere communicatie over de wijze waarop de uiteindelijke keuzes tot stand zijn gekomen en de verschillende belangen zijn afgewogen.²⁷ Participatie kan volgens het concept-Klimaatplan ook inhouden dat burgers deelnemen aan een energieproject en daarvan voordelen genieten.

Betrokkenheid van burgers bij het Klimaatplan is ook geen eenrichtingverkeer. Het veronderstelt ook betrokkenheid van de – gezamenlijke – overheid bij burgers. Dat betekent weten wat er onder burgers leeft, en weten of burgers (aangekondigde) maatregelen als haalbaar ervaren. Het gaat om vragen als de mate waarin een burger zich geïnformeerd en betrokken voelt bij het beleid en de maatregelen. Het gaat ook om de perceptie en daadwerkelijke uitvoerbaarheid en betaalbaarheid, en de inpassing in het dagelijkse leven. Ook het vraagstuk van keuzevrijheid versus afdwingbaarheid speelt hierin een rol. Daarom is het goed dat het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het burgerperspectief van een verduurzamende samenleving in kaart brengt.

Vervolgens is het belangrijk de uitkomsten te benutten voor de uitvoering van het klimaatbeleid. Dat het burgerperspectief wordt betrokken in de (algemene) Voortgangsmonitor Klimaatbeleid is daarom verstandig. Daarnaast verdient de ondersteuning van burgerinitiatieven meer aandacht gezien de problemen die zij nu vaak in de praktijk ondervinden.²⁸

Dat alles is nog niet eenvoudig. Ondanks een grote inzet en betrokkenheid van overheden en burgers is het onvermijdelijk dat niet iedereen zich altijd voldoende gehoord voelt of het belang van maatregelen inziet. Dit vraagt ook aandacht op nationaal niveau. De van de politiek en de overheid verwachte duidelijkheid en voorspelbaarheid is in een complexe transitie als deze niet altijd meteen realiseerbaar. En de van burgers verwachte betrokkenheid kan soms juist meer in

²⁷ Zie ook Nationale Ombudsman, *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*, Den Haag: Nationale Ombudsman 2019.

²⁸ De Universiteit Leiden heeft in opdracht van het ministerie van BZK knelpunten voor burgerinitiatieven in kaart gebracht: *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden, Instituut voor Publiekrecht 2019.

plaats van minder discussie opleveren over de noodzaak, omvang en vorm van de maatregelen. Toch zullen keuzes moeten worden gemaakt en maatregelen genomen. De uitdaging ligt erin deze spanning niet alleen te onderkennen, maar ook om te zetten in een gezamenlijk proces van leren door te doen.

De vice president van de Raad van State,