

's-Gravenhage,

Aan de beide Kamers der Staten-Generaal

19263618

Nader rapport inzake het concept van het Klimaatplan

=====

Op grond van de Klimaatwet stelt het kabinet in 2019 voor het eerst een Klimaatplan vast. Dit plan beschrijft de hoofdlijnen van het te voeren kabinetsbeleid voor de periode 2019-2030.

In lijn met de Klimaatwet is de afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) als onafhankelijk adviseur van de regering gehoord over het concept-Klimaatplan. De beschouwing van de Afdeling, gedateerd op 30 oktober 2019, no. W18.19.0301/IV, bied ik u hierbij aan.

Het kabinet dankt de Afdeling voor de beschouwing over het concept-Klimaatplan.

Dit nader rapport beschrijft de kernpunten uit de beschouwing en de reactie van het kabinet daarop.

1. Realisatie van de klimaatdoelen

De Afdeling concludeert dat het concept-Klimaatplan blijk geeft van een stevig klimaatbeleid, nu dat naar verwachting tot een aanzienlijke emissiereductie van broeikasgassen leidt. Zij acht het zaak het Klimaatplan dit jaar vast te stellen en de uitvoering voortvarend ter hand te nemen, met aandacht voor belangrijke maatregelen, zoals de CO₂-heffing voor de industrie, die nadere uitwerking behoeven.

De Afdeling adviseert om tegelijkertijd met de uitvoering van het beleid voorbereidingen te treffen voor aanvullende emissiereducerende maatregelen. Dit tegen de achtergrond van de emissieraming voor 2030 in de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV2019) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Bij de keuze voor het moment van vaststelling van die maatregelen adviseert de Afdeling het beleidskader van de Klimaatwet en de Begrotingscyclus in acht te nemen.

Het kabinet voelt met de Afdeling het gevoel van urgentie om nu voortvarend met de uitvoering te beginnen. Zoals reeds uiteengezet in de kabinetsappreciatie op de KEV2019 volgt het kabinet voor monitoring en bijsturing het ritme van de Klimaatwet, waarmee naar zijn oordeel een balans ontstaat tussen tijdig (bij)sturen op het doelbereik en het voeren van evenwichtig beleid op de langere termijn.

De Afdeling beschouwt een viertal 'afwegingen voor aanvullend beleid': de omvang van de uitstoot, kosteneffectiviteit, maatschappelijk draagvlak en integraliteit. Volgens het kabinet zijn de afwegingen zowel relevant voor de formulering van aanvullend beleid, als voor de uitwerking van maatregelen in het Klimaatplan. Het kabinet neemt deze dus ter harte.

De Afdeling meent dat het concept-Klimaatplan relatief weinig aandacht besteedt aan het aanpassen van consumptiepatronen. In de aanpak van het kabinet worden maatregelen genomen om het gedrag van mensen te beïnvloeden en worden mensen opgeroepen om zelf mee te doen (iedereen doet wat). Inzichten uit de gedragswetenschap kunnen hierbij meerwaarde hebben. Het kabinet meent dat in dit stadium van de transitie verleiding nodig is om draagvlak te behouden en meer dwingende maatregelen gericht op gedragsverandering contraproductief zijn.

De Afdeling wijst in haar beschouwing in het bijzonder op de ingrijpende veranderingen in de structuur van de economie die het einddoel van de Klimaatwet impliceert. Zij acht het van belang

dat nu reeds wordt nagedacht over systeemvraagstukken, bijvoorbeeld over infrastructuur voor waterstof. De Afdeling roept op plannen te ontwikkelen voor na 2030, en de periode tot 2030 te benutten om te experimenteren, kennis te ontwikkelen en basisinfrastructuur aan te leggen.

Het kabinet onderschrijft deze opmerkingen van de Afdeling, die in het bijzonder relevant zijn voor de samenhangende trajecten die in paragraaf 2.3.1 van het concept-Klimaatplan worden beschreven. De daarin aangekondigde Rijksvisie op marktordening voor de energietransitie komt tegemoet aan het advies van de Afdeling om blijf te geven van visievorming op systeemvraagstukken in het licht van de einddoelen in 2050. In samenhang wordt de ruimtelijke kant van het energiesysteemvraagstuk geadresseerd in het Nationaal Programma Energie Hoofdstructuur. Belangrijke input in beide trajecten wordt gevormd door de integrale scenario-verkenning die netbeheerders inmiddels zijn gestart.

Het kabinet ziet in reactie op de opmerking van de Afdeling dat het concept-Klimaatplan het beleid nog onvoldoende in het perspectief gericht op 2050 plaatst, aanleiding om zowel bij de in de Klimaatwet voorgeschreven tweejaarlijkse voortgangsrapportage als bij de vijfjaarlijkse herziening van het Klimaatplan de beleidsinzet steeds nadrukkelijk te bezien binnen het 2050-perspectief (met behulp van toekomstverkenningen).

2. Financieel-economische effecten

De Afdeling richt zich in haar beschouwing tevens op de financieel-economische gevolgen van het klimaatbeleid. Voor een zinvolle maatschappelijke discussie over het Klimaatbeleid is duidelijkheid over zowel de kosten als de baten van groot belang. Het kabinet onderschrijft dit.

De Afdeling vraagt aandacht voor de verschillen tussen kostenbegrippen die tot onduidelijkheid kunnen leiden. Het te ontsluiten potentieel aan CO₂-reducerende maatregelen is gebaseerd op kosteneffectiviteit vanuit een maatschappelijk perspectief. Om die reden hanteert het PBL de nationale milieukostenmethodiek. Vervolgens zijn na formulering van het beleid door het CPB de lasten en inkomenseffecten van het klimaatbeleid in kaart gebracht.

De Afdeling merkt op dat de kostenbegrippen en de relatie daartussen beter moet worden toegelicht. Het concept-Klimaatplan is hierop aangepast.

Terwijl het nationale kostenbegrip zich volgens de Afdeling goed leent voor het duiden van de netto-meerkosten van het beleid, signaleert de Afdeling dat dit voor de baten ingewikkelder ligt. Het concept-Klimaatplan neemt de lezer bovendien onvoldoende mee in de te verwachten baten van het klimaatbeleid, wat wel zou kunnen bijdragen aan draagvlak, omdat uit verschillende wetenschappelijke studies blijkt dat de baten de kosten ruimschoots overschrijden.

Om de kennis over de kosten en baten van het klimaatbeleid een impuls te geven en meer samenhang aan te brengen in het begrippenkader dat daarvoor gebruikt wordt gaat het PBL in een nieuw, meerjarig project de kosten en baten van de energietransitie voor de maatschappij in kaart brengen.

3. Wetgevingsprogramma

De Afdeling is van mening dat de - soms zeer complexe - afweging van belangen bij de voorbereiding van wetgeving ten behoeve van de klimaat- en energietransitie, de diversiteit van de tot stand te brengen wetgeving, alsook het tempo dat gerealiseerd moet worden, meebrengen dat een stevige sturing nodig is, waarin samenwerking van en coördinatie tussen departementen gestalte krijgt en de noodzakelijke capaciteit wordt verzekerd. Een geconcentreerde aanpak is daarvoor noodzakelijk, aldus de Afdeling.

De Afdeling adviseert een samenhangend wetgevingsprogramma in te stellen dat de nodige sturing kan geven en ook inzicht en overzicht biedt voor de Staten-Generaal als medewetgever.

Het kabinet onderkent de noodzaak van een goede samenwerking van en coördinatie tussen departementen.

Het realiseren van de klimaatdoelen uit de Klimaatwet vraagt om een structurele samenwerking tussen de betrokken departementen, maar ook met de andere bestuurslagen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Die samenwerking is niet alleen essentieel voor de totstandkoming van wetgeving, maar ook voor andere instrumenten en maatregelen die moeten worden ingezet om deze klimaatdoelen te bereiken.

Met het instellen van de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie (MCKE) en de Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE) is een stabiele samenwerkingsstructuur en een gecoördineerde sturing en aanpak tussen de betrokken departementen tot stand gebracht. De bij het klimaatbeleid betrokken bewindslieden hebben zitting in de MCKE, onder voorzitterschap van de minister-president.

De MCKE bereidt de kabinetsbesluiten voor gericht op CO₂-reductie en op een betaalbare, betrouwbare en veilige energievoorziening. Hier komen beleids- en wetsvoorstellen aan de orde die CO₂-reductie als doel hebben, zoals de CO₂-heffing voor de industrie, het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving, hernieuwbare energieproductie en landgebruikmaatregelen, of die randvoorwaardelijk zijn voor CO₂-reductie, bijvoorbeeld waterstof en biomassa. De ACKE fungeert als ambtelijk voorportaal voor de MCKE. De MCKE en ACKE komen regelmatig bijeen.

Met de Afdeling is het kabinet van mening dat het wenselijk is inzichtelijk te maken welke wetgeving als gevolg van het klimaatbeleid wordt vastgesteld, mede voor de Staten-Generaal als medewetgever. Conform artikel 3, tweede lid, onder a en c, van de Klimaatwet bevat het concept-Klimaatplan een samenhangend overzicht van de maatregelen en instrumenten om de klimaatdoelen uit de Klimaatwet te behalen. Wetgeving maakt daar onderdeel van uit. Een wetgevingskalender met alle wetgeving waarvan op dit moment duidelijk is dat deze moet worden aangepast ter uitvoering van het Klimaatakkoord is dan ook onderdeel van het concept-Klimaatplan (en daarbij opgenomen als bijlage). Over de stand van zaken van de totstandkoming van de relevante wetgeving wordt jaarlijks in de Klimaatnota gerapporteerd. De Ministeriële Commissie Klimaat en Energie (MCKE) ziet op voortgang en samenhang van het Klimaatbeleid en de daaruit voortvloeiende wetgeving.

Het kabinet constateert dat de elementen die volgens de Afdeling gewaarborgd zouden worden met het instellen van een wetgevingsprogramma, zijn geborgd met de genoemde commissies en het Klimaatplan. De commissies voorzien in interdepartementale coördinatie en sturing. Het concept-Klimaatplan geeft overzicht en inzicht in de klimaatinstrumenten, waaronder wet- en regelgeving. Omdat dit reeds geborgd is, is het kabinet van mening dat het instellen van een separaat wetgevingsprogramma geen toegevoegde waarde heeft.

4. Uitvoering van het klimaatbeleid

De Afdeling benoemt aandachtspunten voor de uitvoeringspraktijk.

Ordelijk proces en monitoring van de voortgang

De Afdeling signaleert dat het concept-Klimaatplan onvoldoende aangeeft wanneer welke maatregelen in de periode 2019-2030 in werking treden en wanneer belangrijke mijlpalen in de uitvoering moeten zijn bereikt. De Afdeling stelt voor om een dergelijke overzicht in het thans voorliggende concept-Klimaatplan op te nemen. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om inzicht te hebben in de momenten in de tijd waarop maatregelen in werking treden en tussenresultaten worden geboekt. Dit biedt cruciale informatie over de voortgang van het klimaatbeleid en bovendien aanknopingspunten voor bijsturing.

De voortgangsmonitor beziet jaarlijks de voortgang van het beleid. Hiertoe wordt de feitelijke voortgang over het afgelopen jaar afgezet tegen de planning in sectoren van de concrete stappen in de uitvoering en daarbij horende tijdpaden (zoals die volgen uit het Klimaatakkoord).

Beide Kamers der Staten Generaal worden hierover jaarlijks geïnformeerd bij de Klimaatnota. Het kabinet merkt hierbij op dat er geen aanvullende tussendoelen en subdoelen worden geformuleerd die het centrale uitgangspunt in de Klimaatwet – sturen op CO₂ – in de weg staan.

Regie en kader van het Rijk

De Afdeling geeft aan dat het van belang is dat het Rijk in de transitie voldoende stuurt en waar nodig kaders 'stelt'. Het kabinet is hiervan bewust en geeft hieraan invulling met de uitwerking van de trajecten die zijn vermeld in de wetgevingskalender. Specifiek ten aanzien van de marktordeningsvragen waarop de Afdeling wijst, verwijst het kabinet naar de Brede Rijksvisie Marktordering waaraan het kabinet werkt. Zie ook paragraaf 1.

Decentrale uitvoering

De Afdeling signaleert terecht dat een gedegen uitvoering van het klimaatbeleid nauwe samenwerking met medeoverheden vereist. Het concept-Klimaatplan beschrijft onder meer de belangrijke rol van decentrale overheden bij thema's als ruimtelijke ordening en participatie. In dit licht benoemt de Afdeling een zestal aandachtspunten: de ruimtelijke inpassing van klimaatbeleid, de ondersteuning van gemeenten, het belang van een integrale aanpak, de druk van samenwerkingsverbanden, de democratische legitimiteit op lokaal niveau en de wisselwerking tussen de verantwoordelijkheid van decentrale overheden en de doorzettingsmacht van het Rijk.

Ruimtelijke inpassing

Specifiek op het terrein van de ruimtelijke ordening signaleert de Afdeling met recht dat evenwichtig gebruik van de in Nederland schaarse ruimte van belang is. De Afdeling waarschuwt dat de afwegingsprincipes in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) daarbij nog weinig houvast geven.

Het kabinet onderkent de mogelijke problemen die kunnen optreden bij de ruimtelijke inpassing van de energietransitie. Daarom wordt er, zoals aangegeven in paragraaf 1, gewerkt aan het Nationaal Programma Energiehoofdstructuur, gericht op de ruimtelijke planning en het maken van ruimtelijke reserveringen voor de energiehoofdstructuur op nationale schaal. Dit programma wordt in samenspraak opgesteld met decentrale overheden, netbeheerders en andere belanghebbenden.

Ondersteuning van gemeenten

De Afdeling merkt op dat er in het kader van de klimaat- en energietransitie veel nieuwe taken op gemeenten af komen. Als voorbeeld wordt de Regionale Energiestrategie (RES), de wijkgerichte aanpak in de gebouwde omgeving en de warmteplannen genoemd. Hierbij waarschuwt de Afdeling voor risico's die zich kunnen voordoen als het gemeenten ontbreekt aan kennis, capaciteit en geld.

Om gemeenten op het gebied van kennis en capaciteit te ondersteunen zal het kabinet de warmtetransitie ondersteunen door een Expertise Centrum Warmte op te zetten en een leidraad te ontwikkelen. Zo worden de gemeenten ondersteund in de keuze voor het alternatief voor aardgas en hoe tot realisatie van een warmtenet te komen. Om gemeenten financieel te ondersteunen stelt het kabinet in het kader van het nationaal programma RES in 2019, 2020 en 2021 jaarlijks €22,5 miljoen procesgeld beschikbaar.

In dit kader is het van belang aan te geven dat bij de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) twee adviesaanvragen over de uitvoeringslasten van decentrale overheden zijn gedaan.

Allereerst heeft het kabinet tijdens de gesprekken over het Klimaatakkoord met VNG, IPO en UvW afgesproken om de ROB te vragen de uitvoeringslasten van decentrale overheden precies in kaart te brengen. Dit betreft een artikel 2-onderzoek naar de extra uitvoeringslasten als gevolg van de afspraken in het Klimaatakkoord. De scope van het onderzoek zijn de afspraken aan de vijf sectortafels en de afspraken over de sector-overstijgende thema's. De ROB wordt gevraagd de extra uitvoeringslasten voor zowel gemeenten, provincies als waterschappen voor de periode na 2021 in beeld te brengen. In overleg met de ROB is afgesproken dat het advies voor 1 januari 2021 gereed dient te zijn.

In het Klimaatakkoord is afgesproken om - net als in het verleden bij Autobrief I en II - elektrische personenauto's (EV's) tot en met 2024 vrij te stellen van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en daarmee in principe ook van opcenten. Daarom hebben Rijk en IPO afgesproken om een gezamenlijke adviesaanvraag bij de ROB te doen, waarbij zal worden onderzocht of de beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een substantiële wijziging in de inkomsten van provincies. Naar aanleiding van dit zwaarwegende advies zal overleg tussen Rijk en provincies plaatsvinden over de uitkomsten. Naar verwachting zal dit ROB-advies medio 2020 gereed zal zijn.

Integrale aanpak, samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit

De Afdeling signaleert dat een integrale aanpak van belang is daar waar verschillende overheidslagen samenwerken. In de Regionale Energiestrategieën (RES) maken medeoverheden regionale plannen voor de aanpak van de energietransitie in hun regio. Hierbij worden zij ondersteund via het nationaal programma RES. Het Rijk is binnen de RES een actieve, gecommitteerde partner. Niet enkel vanuit de borging van de afspraken uit het Klimaatakkoord, maar ook vanuit verantwoordelijkheden en bevoegdheden op aanpalende beleidsterreinen:

- Het klimaat- en energiebeleid;
- De betrouwbaarheid en betaalbaarheid van het energiesysteem;
- De inzet van Rijksgronden en -vastgoed;
- De borging van nationale belangen.

Hierbij valt te denken aan de NOVI, aan de Rijksvisie Marktordening voor de Energietransitie en het Nationaal Programma Energiehoofdstructuur. Zo scheidt het Rijk kaders, en borgt het de ontwikkeling van ons energiesysteem ten behoeve van de transitie in de gebouwde omgeving, landbouw, industrie, mobiliteit en elektriciteit. Op Rijksniveau liggen dus belangrijke trajecten en keuzes te wachten.

Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet om daar samenhang, een visie, in te laten doorklinken waarop medeoverheden kunnen voortbouwen.

Omdat wordt geleund op de betrokkenheid van diverse overheden is democratische legitimiteit van het klimaatbeleid soms ambigu: wie welke plannen vaststelt en daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden is niet altijd duidelijk. De Afdeling benoemt dit in de beschouwing op het concept-Klimaatplan terecht als aandachtspunt. In dit verband wordt specifiek de RES genoemd. Hoewel, zoals de Afdeling terecht opmerkt, de RES een nieuwe manier van interbestuurlijk en maatschappelijk samenwerken is, leidt het instrument RES niet tot wijzigingen in bestaande bevoegdheden en taken.

Het RES-proces wordt vanaf de formele start in de RES-regio met een bestuurlijke startnotitie of een gelijksoortig document vastgelegd. Hierin wordt in ieder geval de doelstelling, planning, organisatie en wijze van democratische en ruimtelijke borging vastgelegd. Deze notitie kan als voorstel voorgelegd worden aan raadsleden, Provinciale Statenleden en Algemene Bestuursleden van waterschappen. Wanneer de startnotitie ter besluitvorming aan hen wordt voorgelegd kunnen zij kaders meegeven, bijvoorbeeld t.a.v. het besluitvormingsproces, de participatie van bewoners en maatschappelijke organisaties en de regionale afstemming binnen de RES.

In juni 2020 wordt een concept bod uitgebracht aan het nationaal programma RES en het PBL. Op dat moment kunnen volksvertegenwoordigers een signaal afgeven aan bestuurders over het draagvlak voor de regionaal voorgestelde energiemix, zoekgebieden en verdeling van warmtebronnen. Dit kan een reden zijn om het concept bod als voorstel ter vaststelling voor te leggen aan de raden, Staten en Algemeen Bestuur van de waterschappen.

Het definitieve bod wordt vastgesteld door de gemeenteraden, Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur van de waterschappen. Met het besluit van volksvertegenwoordigers over de Regionale Energie Strategie wordt het document een bouwsteen voor toekomstig omgevingsbeleid.

Wanneer volksvertegenwoordigers pas bij de besluitvorming over de RES 1.0 betrokken worden doet zich het volgende risico voor: zodra de RES 1.0 is afgerond, zullen volksvertegenwoordigers waarschijnlijk een grote druk ervaren om het document vast te stellen zonder enige wijzigingen. Een groot aantal organisaties heeft immers meegewerkt aan de totstandkoming en er is

beperkt tijd voor het uitbrengen van het definitieve bod. De democratische legitimiteit van de RES komt op dat moment sterk onder druk te staan. Gezien de impact die de RES uiteindelijk zal hebben op het dagelijks leven van inwoners, is dit een onwenselijke situatie. Het is daarom raadzaam om vroegtijdige betrokkenheid te realiseren en de mogelijkheid te scheppen voor volksvertegenwoordigers om tussentijds input mee te geven aan de RES.

In aanvulling op de formele besluitvormingsmomenten kunnen volksvertegenwoordigers ervoor kiezen om tussentijds betrokken te zijn bij het RES-proces. Volksvertegenwoordigers kunnen zitting nemen in een regionale werkgroep of klankbordgroep, kunnen rapporteurs aanstellen, kunnen via serious games de ruimtelijke opgave zelf inventariseren en doorlopen, kunnen deelnemen aan het participatietraject dat georganiseerd wordt, en nog meer.

Het vroegtijdig en nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van de RES biedt volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om de volksvertegenwoordigende rol optimaal te benutten. De informatiepositie van volksvertegenwoordigers wordt hierdoor groter en inhoudelijke discussies zullen makkelijker gevoerd kunnen worden.

Mochten de regio's er onverhoopt niet in slagen om gezamenlijk te komen tot een invulling van de afgesproken doelen en de in het appreciatiekader opgenomen aandachtspunten en richtinggevende elementen, dan treden de gezamenlijke borgingsafspraken in werking. Uitgangspunten hierbij zijn subsidiariteit bestuurlijke instrumenten ('het goede gesprek') hebben de voorkeur boven juridische instrumenten.

Ten slotte

De Afdeling signaleert terecht dat 2019 in meerdere opzichten een bijzonder jaar is geweest: er is een Klimaatakkoord gepresenteerd, waarvoor verschillende tussentijdse doorrekeningen als basis zijn gebruikt. Ook is er voor de eerste maal een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) uitgebracht die nog niet alle maatregelen uit het Klimaatakkoord kon meenemen. De Afdeling geeft aan dat het zaak is om vanaf 2020 te zorgen voor een ordelijk proces. Het kabinet zal hierover met Afdeling, het CPB en het PBL zonodig nadere (werk)afspraken maken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Eric Wiebes