

TOETSINGSKADER KLIMAAT

Algemene informatie over de rol van de Afdeling advisering in de Klimaatwet

De Klimaatwet voorziet in klimaatdoelstellingen voor de regering en een beleidskader gericht op het halen van die doelstellingen. Dat beleidskader bestaat uit een vijfjaarlijks Klimaatplan, een jaarlijkse Klimaatnota, een jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving en een tweejaarlijkse Voortgangsrapportage. De Klimaatwet schrijft voor dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) wordt gehoord over het Klimaatplan, de Klimaatnota en de Voortgangsrapportage. Het doel van deze taak is het regeringsbeleid normatief te toetsen en bestuurlijk te wegen in het licht van het realiseren van de klimaatdoelstellingen.

Klimaatdoelstellingen

De Nederlandse klimaatdoelstellingen 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 met als streefwaarde 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

Vijfjaarlijks Klimaatplan

Het Klimaatplan bevat de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid voor de komende tien jaar, gericht op het realiseren van de klimaatdoelen. Het Klimaatplan wordt ten minste iedere vijf jaar vastgesteld.

Jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning

Eenmaal per jaar maakt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een Klimaat- en energieverkenning (KEV). De KEV is een wetenschappelijk rapport. Het geeft een beleidsneutrale, feitelijke weergave van de stand van zaken van het klimaatbeleid, waaruit duidelijk moet worden of aan de klimaatdoelstellingen kan worden voldaan.

Jaarlijkse Klimaatnota

Elk jaar – in beginsel op de vierde donderdag van oktober – moet de minister van Economische Zaken en Klimaat gelijktijdig met de KEV een Klimaatnota aan de Eerste en Tweede Kamer sturen. In de Klimaatnota reageert de regering op de KEV. De regering moet daarbij onder meer ingaan op het totaalbeeld van de realisatie van het klimaatbeleid in het Klimaatplan.

Tweejaarlijkse Voortgangsrapportage

Ten slotte is er een rapportage over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatplan iedere twee jaar na de vaststelling daarvan. Als daar aanleiding voor is in het licht van de doelstellingen worden daarin nieuwe maatregelen aangekondigd. De jaarlijkse Klimaatnota bevat deze Voortgangsrapportage, als deze is uitgevoerd. De Afdeling advisering wordt gehoord over de Klimaatnota en dus ook over de Voortgangsrapportage.

Invulling taak Afdeling advisering

De Afdeling advisering is onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur. De Klimaatwet geeft de Afdeling advisering veel ruimte voor de wijze van invulling van haar klimaattaak. De Afdeling advisering 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.

Uitvoering taak Afdeling advisering

De Afdeling advisering is geen klimaatwetenschappelijk en/of economisch instituut. De Afdeling advisering gaat daarom waar nodig uit van de onafhankelijke analyses en ramingen van het PBL en het Centraal Planbureau (CPB). De Afdeling advisering heeft werkafspraken gemaakt met het PBL en met het CPB.

Daarnaast zal de Afdeling advisering voor de uitvoering van haar klimaattaak – net als bij haar reguliere adviestaak inzake regelgeving – onder meer gebruik maken van (beleids)rapporten van adviesraden- en colleges (zoals de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer), toezichthouders (zoals De Nederlandsche Bank) en private partijen. Ook zal de Afdeling advisering bij haar toetsing regelgeving, rechtspraak en wetenschappelijke literatuur betrekken.

Toetsingskader Afdeling advisering

De Afdeling advisering presenteert hier het toetsingskader dat zij bij de uitvoering van haar taak concreet gaat hanteren. Het toetsingskader is een raamwerk voor de beoordeling van het regeringsbeleid. Dit raamwerk bestaat uit een aantal hoofdonderwerpen met elk hun eigen toetsvragen. De Afdeling advisering loopt deze toetsvragen ten behoeve van haar beoordeling langs. Het langslopen van die vragen hoeft niet bij elke vraag te leiden tot opmerkingen. Het streven is dat toepassing van het toetsingskader uitmondt in een beschouwing op hoofdlijnen over het klimaatbeleid van de regering.

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 bovendien voor alle betrokken partijen nieuw. In 2019 zal de regering voor het eerst een Klimaatplan maken. Het PBL maakt voor het eerst een KEV. De Afdeling advisering zal voor het eerst een beschouwing over het Klimaatplan uitbrengen. Alle betrokken partijen zullen ervaring moeten opdoen met deze nieuwe taken. De ervaring die de Afdeling advisering in de loop der tijd opdoet kan betekenen dat zij haar toetsingskader (op onderdelen) herziet, aanscherpt of uitbreidt. Ook voor haar beschouwingen geldt dat deze zich in aard en omvang kunnen ontwikkelen, of dat een bepaald thema wordt verdiept.

Hieronder wordt eerst het toetsingskader voor het vijfjaarlijkse Klimaatplan uiteengezet. Daarna wordt uiteengezet hoe de Afdeling advisering de jaarlijkse Klimaatnota en de tweejaarlijkse Voortgangsrapportage toetst. Vervolgens wordt ook een toelichting gegeven op de toetsing van het Klimaatplan.

Toetsing van het vijfjaarlijkse Klimaatplan

De Afdeling advisering zal zich bij de voorbereiding van haar beschouwing over het Klimaatplan richten op vier hoofdonderwerpen, met elk hun eigen toetsvragen. De vier hoofdonderwerpen zijn: klimaatdoelen, bestuur en uitvoering, economische afwegingen en juridische aspecten.

Klimaatdoelen

Deze toets is een beleidsanalyse van het Klimaatplan die zich richt op de vraag in welke mate het Klimaatplan bijdraagt aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen. Daarbij gaat de Afdeling advisering uit van de analyses en berekeningen van het PBL.

Toetsvragen

- Voldoet het Klimaatplan aan de eisen die de Klimaatwet daaraan stelt?
- Hoe verhoudt het in het Klimaatplan geformuleerde beleid zich tot de klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050?
- Hoe gaat het Klimaatplan om met inherente onzekerheden (bandbreedtes en scenario's) over deze tijdperioden?
- Hoe is de monitoring van het Klimaatplan geregeld en kan tijdig worden gesignaleerd of bijstellingen van het beleid noodzakelijk zijn?
- Hoe is de onderlinge verhouding ('cross-sectorale samenhang') tussen de afzonderlijke sectoren en (clusters van) maatregelen in beeld gebracht?
- Hoe wordt een adequate infrastructuur van kennis en expertise in stand gehouden?
- Hoe verhoudt het Klimaatplan zich met overig nationaal beleid?
- Hoe verhoudt het Klimaatplan van Nederland zich tot internationale en Europese (beleids)verplichtingen?

Bestuur en uitvoering

In deze toets staat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden en de uitvoerbaarheid voor bedrijven en burgers centraal.

Toetsvragen

- Hoe verhoudt de in het Klimaatplan gekozen regionale benadering voor de verdere invulling en uitvoering van het daarin geformuleerde beleid zich tot de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten en provincies?
- Hoe verhouden de in dit kader te maken interbestuurlijke afspraken en spelregels zich tot de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies?
- Hoe wordt rekening gehouden met 'bestuurskracht' van overheden - mede gelet op de uitvoering van het klimaatbeleid door middel van regionale energiestrategieën - en 'doenvermogen' van bedrijven en burgers?
- Hoe wordt rekening gehouden met de naleefbaarheid van de voorgestelde maatregelen?
- Hoe is bewaking van de voortgang van de uitvoering van het in het Klimaatplan geformuleerde beleid ingericht?

Economische afwegingen

Deze toets ziet op de financieel-economische afwegingen en gevolgen van het Klimaatplan. Daarbij gaat de Afdeling advisering uit van analyses en berekeningen van het PBL en het CPB.

Toetsvragen

- Op welke wijze geeft het Klimaatplan inzicht in de kosten van het voorgenomen beleid?
- Op welke wijze geeft het Klimaatplan inzicht in de kostenefficiëntie van de voorgestelde maatregelen?
- Op welke wijze geeft het Klimaatplan inzicht in de verdeling van kosten en baten van voorgenomen beleid over overheden, bedrijven en burgers?
- Op welke wijze geeft het Klimaatplan inzicht in de economische effecten van het in het Klimaatplan geformuleerde beleid in Europees en internationaal verband?

Juridische aspecten

Deze toets is een juridische beoordeling van het Klimaatplan.

Toetsvragen

- Hoe verhouden de in het Klimaatplan voorgestelde maatregelen zich tot het Nederlands recht?
- In hoeverre is voor de voorgestelde maatregelen nadere regelgeving nodig en wat zijn eventuele aandachtspunten daarbij?
- Hoe verhouden de in het Klimaatplan voorgestelde maatregelen zich tot procedurele en inhoudelijke verplichtingen die voor Nederland uit het Europees en internationaal recht voortvloeien?

Toetsing van de jaarlijkse Klimaatnota

Het toetsingskader voor het Klimaatplan is voor de Afdeling advisering ook het startpunt voor de toetsing van de Klimaatnota, maar het is niet één op één toepasselijk.

Voor de Klimaatnota geldt immers dat deze op grond van de Klimaatwet moet bevatten:

- het totaalbeeld van de realisatie van het klimaatbeleid zoals dit is opgenomen in het Klimaatplan;
- een weergave per Ministerie van de voornaamste aspecten van de realisatie van het klimaatbeleid;
- een weergave van de gevolgen voor de departementale begrotingen van het klimaatbeleid;
- de financiële gevolgen voor huishoudens, ondernemingen en overheden van significante ontwikkelingen in het klimaatbeleid die afwijken van het klimaatplan;
- de wijze waarop de klimaat- en energieverkenning wordt betrokken bij de eerstvolgende herziening of de evaluatie van de voortgang van het klimaatplan, en
- de rapportage over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan, als deze is uitgevoerd.

De Klimaatnota heeft daarmee een ander karakter dan het Klimaatplan. De Klimaatnota is vooral een reactie op de KEV en heeft een verantwoordingskarakter. De Klimaatnota is dus, anders dan het Klimaatplan, niet beleidsvormend. Wel kan de Klimaatnota in reactie op signalen in de KEV beschrijven waar aanvullend beleid nodig is en hoe dit zal worden ontwikkeld. Primair zal de Afdeling advisering in haar toetsing van de Klimaatnota aan de hand van de jaarlijkse KEV beoordelen hoe Nederland ervoor staat met de realisatie van de klimaatdoelen.

De toetsing van de Klimaatnota krijgt verder invulling door jaarlijks een thematische beschouwing uit te brengen, zoals de Afdeling advisering dat ook doet over de Miljoenennota. Voorbeeld: Advies van de Afdeling advisering van 10 september 2018 over de Ontwerp-Miljoenennota 2019 (www.raadvanstate.nl).

Toetsing van de tweejaarlijkse Voortgangsrapportage

De Klimaatwet schrijft voor dat iedere twee jaar na de vaststelling van het Klimaatplan over de voortgang van de uitvoering wordt gerapporteerd en, als deze daartoe aanleiding geeft in het licht van de doelen van deze wet, maatregelen worden genomen. De Klimaatnota bevat deze rapportage over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatplan, als deze is uitgevoerd. De tweejaarlijkse Voortgangsrapportage kan aanleiding zijn om aanvullend beleid te ontwikkelen. Als bijsturing plaatsvindt aan de hand van de tweejaarlijkse Voortgangsrapportage, dan zal de Afdeling advisering dat zoveel mogelijk toetsen overeenkomstig het toetsingskader voor het Klimaatplan.

Toelichting op de toetsing van het vijfjaarlijkse Klimaatplan

Hier wordt een toelichting gegeven op onderdelen van de vier hoofdonderwerpen en de bijbehorende toetsvragen.

Klimaatdoelen

Hierbij kijkt de Afdeling advisering onder meer of het Klimaatplan voldoet aan de eisen van de Klimaatwet en hoe het beleid in het Klimaatplan zich verhoudt tot de klimaatdoelstellingen en tot internationale en Europese afspraken. Ook let de Afdeling advisering erop of de belangrijkste aannamen en modellen die ten grondslag liggen aan het Klimaatplan voldoende duidelijk worden gemaakt.

Eisen Klimaatplan

De Klimaatwet bepaalt dat het Klimaatplan moet bevatten:

- de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van de klimaatdoelstellingen voor de eerstvolgende tien jaren;
- de maatregelen die worden getroffen zodat de doelen worden bereikt;
- het verwachte aandeel hernieuwbare energie en de verwachte besparing op het primaire energiegebruik;
- de maatregelen die worden getroffen om het aandeel hernieuwbare energie en de besparing op het primaire energiegebruik te stimuleren;
- een beschouwing over de meest recente wetenschappelijke inzichten omtrent het beperken van klimaatverandering;
- een beschouwing van de ontwikkeling in de technologische mogelijkheden om de emissies van broeikasgassen te beperken;
- een beschouwing van de wereldwijde en Europese ontwikkelingen op het gebied van de beperking van klimaatverandering voor zover deze relevant zijn voor het Nederlandse beleid, en
- een beschouwing van de gevolgen die het te voeren klimaatbeleid van de regering heeft op de financiële positie van huishoudens, bedrijven en overheden, de werkgelegenheid inclusief scholing en opleiding van werknemers, de ontwikkeling van de economie en het tot stand komen van een eerlijke transitie.

Het Klimaatplan moet op grond van de Klimaatwet voor de eerste maal worden vastgesteld in 2019 en daarna ten minste eens in de vijf jaren opnieuw. Het eerste Klimaatplan heeft betrekking op de periode van 2021 tot en met 2030. Het eerste Klimaatplan is bijzonder, omdat het deels wordt 'gevuld' met de afspraken die worden gemaakt in het kader van het klimaatakkoord.

Bestuur en uitvoering

Hierbij kijkt de Afdeling advisering onder andere of het Klimaatplan recht doet aan interbestuurlijke verhoudingen, maar ook naar de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen.

Interbestuurlijke verhoudingen

Het Rijk en de mede-overheden streven ernaar om gezamenlijk op te trekken in de klimaat- en energietransitie. In het Interbestuurlijk Programma (IBP) is ingezet op regiovorming. De mede-overheden - gemeenten, provincies en waterschappen - werken in regio's samen aan het opstellen van Regionale Energiestrategieën (RES). De Afdeling advisering kijkt naar de betekenis daarvan voor de bestuurlijke verhoudingen. Ook kijkt de Afdeling advisering naar hoe de RES'en zich verhouden tot andere (nieuwe) beleidsinstrumenten, zoals de nationale omgevingsvisie (NOVI), de provinciale omgevingsvisie (POVI) en gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI) en het Omgevingsplan. En, wat betekenen de RES'en en het Klimaatplan voor gemeenten? Hebben zij voldoende bevoegdheden om daaraan uitvoering te geven?

Uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid

Effectief beleid staat of valt met het kunnen uitvoeren, naleven en handhaven daarvan. Net zoals bij haar advisering over regelgeving kijkt de Afdeling advisering daarom naar de uitvoerbaarheid (zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering over de Invoeringswet Omgevingswet en vier uitvoeringsbesluiten; www.raadvanstate.nl), de naleefbaarheid, en de handhaafbaarheid van een maatregel. In dit verband zal de Afdeling advisering ook nagaan of de in Klimaatwet voorziene consultatie en participatie heeft plaatsgevonden.

Economische afwegingen

Hierbij kijkt de Afdeling advisering onder meer naar de kosten(verdeling) en sociaaleconomische consequenties van de voorgestelde maatregelen in het Klimaatplan. Een ander aspect waar de Afdeling advisering mede in dit licht aandacht aan zal besteden is de keuze voor het instrumentarium – normering, subsidiering of beprijzing. Ook zal zo nodig aandacht worden besteed aan de vormgeving van de subsidiemaatregelen. Tevens let de Afdeling advisering op economische effecten van nationale maatregelen in Europees (waterbedeffect) en internationaal (koolstoflekkage) verband.

Kosten

Het Klimaatplan moet een beschouwing bevatten van de gevolgen die het te voeren klimaatbeleid van de regering heeft op de financiële positie van huishoudens, bedrijven en overheden, de werkgelegenheid inclusief scholing en opleiding van werknemers, de ontwikkeling van de economie en het tot stand komen van een eerlijke transitie.

De Afdeling advisering merkte in haar advies over de nota van Wijziging bij de Klimaatwet op dat zo'n beschouwing inzicht in de totale kosten van de voorgenomen maatregelen veronderstelt (www.raadvanstate.nl). De Afdeling advisering bekijkt in hoeverre het Klimaatplan daar inzicht in geeft.

Ook kijkt de Afdeling advisering in aansluiting op de aangekondigde kabinetsaanpak van het klimaatbeleid in hoeverre rekening wordt gehouden met kostenefficiëntie (brief van de minister van 23 februari 2018 over de kabinetsaanpak van het klimaatbeleid, kamerstukken II 2017/18, 32 813 nr.163).

Juridische aspecten

Hierbij kijkt de Afdeling advisering naar de verhouding van de maatregelen in het Klimaatplan tot het nationale, Europese en internationale recht.

Nationaal (klimaat)recht

Centraal staat hier uiteraard de Klimaatwet. Daarnaast zal de Afdeling advisering bij haar beoordeling van het Klimaatplan en de voorgestelde maatregelen waar nodig ook overige nationale wetgeving betrekken.

Europees (klimaat)recht

Op Europees niveau kijkt de Afdeling advisering bijvoorbeeld naar het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat onder andere het vrij verkeer van goederen en de economische mededinging regelt en bepalingen over milieubeheer bevat. Ook betreft de Afdeling advisering de verschillende meer specifieke Europese verordeningen en richtlijnen inzake het tegengaan van klimaatverandering, zoals de Governance-verordening, de Richtlijn voor de handel in broeikasgasemissierechten (EU Emissions Trading System; EU ETS), de Verordening betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door Lidstaten (niet-ETS-sectoren), de Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, en de Richtlijn betreffende energie-efficiëntie. Daarbij kunnen ook de rechten aan de orde komen zoals opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Internationaal klimaatrecht

De Afdeling advisering zal zo nodig ook kijken naar de verhouding tussen de in het Klimaatplan voorgestelde maatregelen en de drie mondiale klimaatverdragen: het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de Klimaatovereenkomst van Parijs. Voorbeeld: het advies van de Afdeling advisering van 15 december 2016 over de Klimaatwet (www.raadvanstate.nl).