

Vergaderjaar 2018–2019

34 534

Voorstel van wet van de leden Klaver, Asscher, Beckerman, Jetten, Dik-Faber, Yesilgöz-Zegerius en Agnes Mulder houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet)

Nr. 11

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 juli 2018 en de reactie van de initiatiefnemers. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 juni 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet van de leden Klaver, Asscher, Beckerman, Jetten, Dik-Faber, Yesilgöz-Zegerius en Agnes Mulder houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet), met memorie van toelichting

Het eerder ingediende initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet voorziet in klimaatdoelstellingen voor de regering en in een kader voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid gericht op het halen van die doelstellingen. De voorliggende nota van wijziging wijzigt het initiatiefwetsvoorstel. De opzet van het initiatiefwetsvoorstel blijft behouden, maar onderdelen worden aangepast. Zo past de nota van wijziging de klimaatdoelstellingen aan en wijzigt deze enkele instrumenten van het beleidskader, alsmede het beoordelingsmechanisme dat daaraan gekoppeld is.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de nota van wijziging expliciet te regelen dat de keuze voor en de prioritering van te treffen maatregelen voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen mede geschiedt op basis van kostenefficiëntie. Ook adviseert de Afdeling onder meer om de borgingscyclus van het tot stand te komen Klimaatakkoord af te stemmen op de beleidscyclus van het wetsvoorstel met een vijfjaarlijks Klimaatplan en een jaarlijkse Klimaatnota. De Afdeling benadrukt ten slotte dat met het initiatiefwetsvoorstel niet alleen de regering een verantwoordelijkheid krijgt voor de klimaatdoelstellingen en voor een

consistent beleid voor de lange termijn, maar ook de Staten-Generaal. Haar past wat dat betreft geen vrijblijvende houding.

De initiatiefnemers zijn de Raad van State zeer dankbaar voor het advies op de nota van wijziging. De Raad heeft eerder geadviseerd over het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2016/2017, 34 534, nr. 5). Dit advies is al verwerkt in het wetsvoorstel en ook het nu voorliggende advies wordt zeer ter harte genomen.

1. De nota van wijziging

Op 24 november 2015 presenteerden Klaver en Samsom een initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet. Het initiatiefwetsvoorstel voorziet enerzijds in klimaatdoelstellingen voor de regering en anderzijds in een kader voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid gericht op het halen van die doelstellingen. Juist de klimaatopgave vergt een consistent klimaatbeleid voor de lange termijn. Het initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet brengt dat tot uitdrukking. Het initiatiefwetsvoorstel geeft ook mede invulling aan verplichtingen die volgen uit de Overeenkomst van Parijs.¹

Op 15 december 2016 heeft de Afdeling over het initiatiefwetsvoorstel advies uitgebracht.² Naar aanleiding van dat advies is het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel van Klaver en Samsom op onderdelen aangepast.³ De nota van wijziging wijzigt dat aangepaste initiatiefwetsvoorstel. De algehele opzet van het initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet – enerzijds klimaatdoelstellingen voor de regering en anderzijds een kader voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid gericht op het halen van die doelstellingendoelstellingen – blijft met de nota van wijziging behouden. De nota van wijziging wijzigt het initiatiefwetsvoorstel zoals dat luidt na het advies van de Afdeling «alleen» op onderdelen.

De nota van wijziging voorziet in drie aangepaste klimaatdoelstellingen. Ten eerste een hoofddoel met als resultaatsverplichting 95% broeikasgasreductie in Nederland in 2050 ten opzichte van 1990.⁴ Ten tweede een tussendoel met als streefwaarde 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990.⁵ Ten derde een neven-doel met als streefwaarde 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.⁶

De nota van wijziging schrapt en vervangt enkele instrumenten van het beleidskader. Het vijfjaarlijkse Klimaatplan blijft bestaan.⁷ De Klimaatbegroting en het Klimaatjaarverslag worden geschrapt. Daarvoor in de plaats komt een jaarlijkse Klimaatnota.⁸ Tevens komt er op grond van de nota van wijziging iedere twee jaar een rapportage over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatplan.⁹ De Klimaatnota bevat die rapportage, als deze is uitgevoerd.¹⁰ Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) brengt ten behoeve van de Klimaatnota eenmaal per jaar een klimaat- en energieverkenning (KEV) uit¹¹. Het aldus gewijzigde beleidskader sluit aan

¹ Trb. 2016, 94.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 5.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 6.

⁴ Onderdeel B, voorgesteld artikel 2, eerste lid.

⁵ Onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid.

⁶ Onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid.

⁷ Onderdeel C.

⁸ Onderdeel D, voorgesteld artikel 7.

⁹ Onderdeel C, voorgesteld artikel 4, tweede lid.

¹⁰ Onderdeel D, voorgesteld artikel 7, derde lid, onder f.

¹¹ Onderdeel D, voorgesteld artikel 6.

bij de cyclus van het nieuwe beleidskader van de Europese Unie dat nu in voorbereiding is.¹²

Ten slotte past de nota van wijziging het beoordelingsmechanisme aan. De taak die wat dat betreft in het initiatiefvoorstel was toebedeeld aan een «Klimaatcommissie» wordt – in gewijzigde vorm – vervangen door een taak voor de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij wordt over het Klimaatplan en de Klimaatnota «gehoord».¹³

2. Kosten

De nota van wijziging regelt dat het Klimaatplan een beschouwing bevat 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 nota van wijziging bevat een vergelijkbare bepaling met betrekking tot de Klimaatnota.

a. Totale kosten

De voorgestelde bepalingen gaan vooral over wie de rekening moet gaan betalen en daarmee over (een eerlijke) verdeling van de lasten.¹⁴ Deze bepalingen veronderstellen allereerst dat er inzicht is in de totale kosten die zijn verbonden aan het treffen van maatregelen om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Dat is echter niet geregeld. De Afdeling adviseert de nota van wijziging op dit punt te verduidelijken.

De Raad adviseert in de wet op te nemen dat het klimaatplan inzicht geeft in de totale kosten van het klimaatbeleid. In het voorstel is reeds opgenomen dat het klimaatplan inzicht geeft in 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. Informatie over de gevolgen voor de verschillende maatschappelijke groepen geeft gerichte sturingsinformatie voor het inkomensbeleid in het kader van de reguliere begrotingscyclus. Een totaal effect van het beleid (positief of negatief) draagt daar niet aan bij. Er is bovendien op dit moment geen eenduidige definitie van het begrip «totale kosten van klimaatbeleid». Hierdoor kunnen er onnodige afbakeningsdiscussies optreden over de vraag welke onderdelen van het Rijksbeleid nog tot klimaatbeleid kunnen worden gerekend en welke kosten en baten aan het klimaatbeleid worden toegerekend. Gezien bovenstaande wordt het advies van de Raad op dit punt daarom niet overgenomen.

b. Kostenefficiëntie

De voorgaande bepalingen lijken niet te zien op kostenefficiëntie. Zoals de Minister van de Economische Zaken en Klimaat bij de aanbidding van de Hoofdlijnen van een Klimaatakkoord in een brief aan de Staten-Generaal uiteenzette is kostenefficiëntie van de te treffen maatregelen essentieel voor het draagvlak van het klimaatbeleid, omdat het bereiken van de

¹² Voorstel van 30 november 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de governance van de energie-unie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013. COM(2016) 759 def.

¹³ Onderdelen C en D, voorgestelde artikelen 5, derde lid, en 7, vierde lid.

¹⁴ Onderdeel C, voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder g, onderscheidenlijk onderdeel D, voorgesteld artikel 7, derde lid, onder d.

doelstellingen onvermijdelijk veel geld gaat kosten.¹⁵ Bovendien geldt ook op Europees niveau dat de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze moeten worden verminderd.¹⁶ Gelet op het belang van kostenefficiënte adviseert de Afdeling expliciet te regelen dat de keuze voor en de prioritering van te treffen maatregelen mede geschiedt op basis van kostenefficiëntie. De Afdeling adviseert de nota van wijziging op dit punt aan te vullen.

De Klimaatwet bevat lange termijn doelen voor het klimaatbeleid en met de wet wordt een planstructuur voorgeschreven die moet borgen dat de maatregelen worden genomen om die doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren. De initiatiefnemers vinden het van belang dat de regering binnen die structuur de vrijheid houdt om die maatregelen te nemen die zij het meest opportuun acht. Bij de keuze voor maatregelen zal kosteneffectiviteit een belangrijke rol spelen, maar er kunnen ook andere overwegingen een rol spelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de gebouwde omgeving: de maatregelen die hier genomen moeten worden zijn niet de meest kosteneffectieve maatregelen op de korte termijn. De opgave richting 2050 is echter zo groot, dat nu wel begonnen moet worden met het nemen van maatregelen. Over de keuzes die de regering in het Klimaatplan maak, kan het debat met het parlement plaatsvinden.

De Raad adviseert om kosteneffectiviteit als materiele norm voor het op te stellen klimaatbeleid in de wet op te nemen. Dit botst echter met het hierboven beschreven uitgangspunt dat de regering de vrijheid houdt om zelf te bepalen op welke wijze het doel in de wet wordt gehaald. Daarom wordt dit advies niet overgenomen.

3. Wetgevingsagenda

Voor het bereiken van de klimaatdoelen zal nu en in de toekomst veel regelgeving moeten worden aangepast en ontworpen. In de toelichting wordt dit onderkend.¹⁷ De nota van wijziging schrijft voor dat het Klimaatplan «de maatregelen» bevat die worden getroffen zodat de klimaatdoelen worden bereikt.¹⁸ Onduidelijk is of het hier ook gaat om de te treffen juridische maatregelen in de vorm van een soort «wetgevingsagenda». Inzicht in zo'n wetgevingsagenda is wel van belang, gelet op de hoeveelheid regelgeving die er naar verwachting aankomt en de tijd die met de totstandkoming daarvan gepaard gaat. De Afdeling adviseert expliciet te regelen dat het Klimaatplan ook een wetgevingsagenda bevat, naast het overzicht van de andere maatregelen die ingezet zullen worden. De Afdeling adviseert de nota van wijziging aldus aan te vullen.

Met de Raad zijn de initiatiefnemers van mening dat het wenselijk is dat overzichtelijk in kaart wordt gebracht welke wetgeving als gevolg van klimaatbeleid wordt vastgesteld. De initiatiefnemers zullen een verzoek met deze strekking aan de regering richten. Daarnaast bevat het klimaatplan de hoofdzaken van het klimaatbeleid (artikel 3, eerste lid) en de maatregelen die worden getroffen om de doelen uit de wet te halen (artikel 3, tweede lid, onder a en c). Dit bevat ook de instrumenten (wetgeving, akkoorden, stimulering of anderszins) die door de regering worden ingezet, voor zover bekend. Hiermee wordt een samenhangend

¹⁵ Brief van 10 juli 2018, kenmerk DGETM-K / 18167618. Zie ook de brief van de Minister van 23 februari 2018 over de kabinetsaanpak van het klimaatbeleid, Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 163.

¹⁶ Zie hierover het advies van de Afdeling over het initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet.

¹⁷ Toelichting, paragraaf I, onder het kopje «Verhouding tot de Omgevingswet en andere wetgeving».

¹⁸ Onderdeel C, voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder a.

overzicht gegeven van de diverse maatregelen en instrumenten die worden ingezet om de klimaatdoelen te halen.

Hoewel de initiatiefnemers met de Raad het belang van inzicht in wetgevingsprocessen onderschrijven, wordt niet expliciet in de wet opgenomen dat een wetgevingsagenda in het klimaatplan komt. Dit gaat buiten het doel van deze wet, te weten het behalen van de klimaatdoelen.

4. Het Klimaatakkoord

Thans wordt gewerkt aan de totstandkoming van een Nationaal Klimaatakkoord. De toelichting vermeldt dat dit akkoord een belangrijk deel van de maatregelen zal bevatten waarmee de regering zijn klimaatdoelen beoogt te bereiken. Deze maatregelen zullen input vormen voor het Klimaatplan dat op grond van deze wet moet worden opgesteld, aldus de toelichting. Verder vermeldt de toelichting dat voor de monitoring en borging van het klimaatakkoord met partijen een cyclus moet worden afgesproken die enerzijds ruimte biedt voor adaptief beleid van alle partijen en anderzijds zorgt voor de benodigde lange termijn zekerheid en duidelijkheid van het beleid. Deze borgingscyclus moet volgens de toelichting nog worden uitgewerkt.¹⁹

Het voorgaande suggereert dat het Klimaatakkoord nogal los staat van het Klimaatplan en dat beiden hun «eigen» cyclus hebben. Dat eerste is niet waar; dat tweede vormt, als dat echt zo bedoeld zou zijn, een bestuurlijk risico. Een Klimaatakkoord moet immers – dat zegt ook de toelichting – vertaald worden in het Klimaatplan. De cyclus van het wetsvoorstel – een vijfjaarlijks Klimaatplan, een jaarlijkse Klimaatnota aan de hand van een klimaat- en energieverkenning van het PBL en een tweejaarlijkse rapportage over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatplan – moet daarom tevens het vehikel kunnen vormen om de voortgang van het akkoord te borgen.

De Afdeling adviseert de borging van het Klimaatakkoord af te stemmen op de cyclus van het wetsvoorstel.

Met de Raad zijn de initiatiefnemers van mening dat de borging van het klimaatplan en het klimaatakkoord niet geheel los van elkaar kunnen staan. Mocht die indruk gewekt zijn, dan is dat niet de bedoeling; beide instrumenten dienen immers uiteindelijk hetzelfde doel en liggen in elkaars verlengde. Het klimaatakkoord vormt een deel van de input voor het klimaatplan.

Daarmee is het logisch dat de wijze van borging van beide instrumenten op elkaar dient te worden afgestemd. Daarom verzoeken de initiatiefnemers de regering hierbij om bij het vormgeven van de borging van het klimaatakkoord rekening te houden met de borging en de plancyclus van de klimaatwet.

5. Verantwoordelijkheid Staten-Generaal

De bedoeling van het initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet is de regering te sterken in het voeren van een consistent klimaatbeleid voor de lange termijn. De Staten-Generaal controleren dat regeringsbeleid. Het initiatiefwetsvoorstel moet, zoals de toelichting bij de nota van wijziging ook vermeldt, enerzijds het stabiele kader bieden, met de stip op de horizon, dat alle partijen in de samenleving langjarige zekerheid geeft. Anderzijds moeten de regering en de Staten-Generaal ook hun verantwoordelijkheid nemen en een bijdrage leveren, en bereid zijn om elkaar daarop aan te spreken, aldus de toelichting.

¹⁹ Toelichting, paragraaf I, onder het kopje «Verhouding tot het Klimaatakkoord».

De Afdeling merkt daarbij het volgende op. De toelichting wekt op plaatsen de indruk dat het initiatiefwetsvoorstel uitsluitend is bedoeld als middel voor de Staten-Generaal om de regering af te rekenen op het bereiken van de doelstellingen. Daarin komt vooral de controlerende taak van de Staten-Generaal tot uitdrukking. Het beleid dat nodig is om de klimaatdoelstellingen te bereiken zal in voorkomende gevallen ook zijn beslag moeten krijgen in concrete wettelijke maatregelen. Het kan niet zo zijn dat de Staten-Generaal weliswaar in abstracto de Klimaatwet onderschrijven, maar dat zij, wanneer het aankomt op ondersteuning van wettelijke maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van beleid, onder omstandigheden niet thuis geven. De Afdeling benadrukt dat met het initiatiefwetsvoorstel niet alleen de regering een verantwoordelijkheid krijgt voor de klimaatdoelstellingen en voor een consistent beleid voor de lange termijn, maar ook de Staten-Generaal. Haar past wat dat betreft geen vrijblijvende houding. De Afdeling adviseert dit in de toelichting tot uiting te brengen.

Op parlement en regering rust de zware en gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een gedegen klimaatbeleid te komen en dit vervolgens zo te houden. Met dit initiatiefwetsvoorstel neemt het parlement een belangrijke stap door doelen te stellen en procedurele kaders te geven. Hierna is de regering aan zet om hier invulling aan te geven. Deze invulling wordt vervolgens door het parlement gecontroleerd.

Met de Raad zijn de initiatiefnemers van mening dat het parlement als medewetgever ook bij de implementatie van het klimaatbeleid een belangrijke rol en verantwoordelijkheid heeft om de doelen uit deze wet te realiseren.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De initiatiefnemers onderschrijven de redactionele opmerkingen van de Raad.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De initiatiefnemers,
Klaver
Asscher
Beckerman
Jetten
Dik-Faber
Yesilgöz-Zegerius
Agnes Mulder

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W18.18.0174/IV

- In de toelichting, onder het kopje «Waar geeft de Afdeling [advisering] van de Raad van State advies over?», de zin «Vanuit deze invalshoek ziet het advies van de Afdeling er als volgt uit:» schrappen en de opsomming die daarop volgt zonder opsommingstekens uitschrijven.
- In de toelichting, onder het kopje «Inhoud van de beschouwingen», in de derde alinea, schrappen de zinsnede «en hoe dit zal worden ontwikkeld».