

Vergaderjaar 2017–2018

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. 10

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 27 juni 2018

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na de begripsbepaling van *broeikasgassen* wordt een begripsbepaling ingevoegd, luidende:
CO₂-neutrale elektriciteitsproductie: elektriciteitsproductie waarbij geen broeikasgassen vrijkomen in de atmosfeer of waarbij biomassa als brandstof gebruikt wordt;
2. De begripsbepaling van *emissiebudget* vervalt.
3. De begripsbepaling van *Onze Minister* komt te luiden:
Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat.
4. De begripsbepaling van *sector* vervalt.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt «stelt doelen voor het klimaatbeleid van de regering en».
2. In het eerste lid wordt na «broeikasgassen in Nederland» ingevoegd «, tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990,».
3. Onder vernummering van het tweede tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Teneinde deze doelstelling voor 2050 te bereiken streven Onze Ministers wie het aangaat naar een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 en een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

C

Hoofdstuk 2 komt te luiden:

HOOFDSTUK 2 KLIMAATPLAN

Artikel 3

1. Het klimaatplan bevat de hoofdzaken van het door Onze Ministers wie het aangaat te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van de doelstellingen, bedoeld in artikel 2, voor de eerstvolgende tien jaren.

2. Het klimaatplan bevat tevens:

- a. de maatregelen die worden getroffen zodat de doelen, bedoeld in artikel 2, worden bereikt;
- b. het verwachte aandeel hernieuwbare energie en de verwachte besparing op het primaire energiegebruik;
- c. de maatregelen die worden getroffen om het aandeel hernieuwbare energie en de besparing op het primaire energiegebruik te stimuleren;
- d. een beschouwing over de meest recente wetenschappelijke inzichten omtrent het beperken van klimaatverandering;
- e. een beschouwing van de ontwikkeling in de technologische mogelijkheden om de emissies van broeikasgassen te beperken;
- f. 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
- g. 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.

Artikel 4

1. Het klimaatplan wordt voor de eerste maal vastgesteld in 2019 en ten minste eens in de vijf jaren opnieuw vastgesteld.

2. Iedere twee jaar na de vaststelling van het klimaatplan wordt over de voortgang van de uitvoering gerapporteerd en, als deze daartoe aanleiding geeft in het licht van de doelen van deze wet, worden maatregelen genomen.

3. Het eerste klimaatplan heeft betrekking op de periode van 2021 tot en met 2030.

Artikel 5

1. Onze Minister stelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en nadat het is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, het klimaatplan vast.

2. Op de voorbereiding van het klimaatplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

3. De Afdeling advisering van de Raad van State wordt over het klimaatplan gehoord.

4. Onze Minister kan, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord beide kamers der Staten-Generaal, het klimaatplan wijzigen indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is om de

doelstellingen, genoemd in artikel 2, te realiseren. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

D

Hoofdstuk 3 komt te luiden

HOOFDSTUK 3 VERANTWOORDING

Artikel 6

1. Het Planbureau voor de Leefomgeving brengt eenmaal per jaar aan Onze Minister een klimaat- en energieverkenning uit.

2. De klimaat- en energieverkenning is een wetenschappelijke rapport over de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid in het voorafgaande kalenderjaar.

3. De klimaat- en energieverkenning bevat in ieder geval voor het voorafgaande kalenderjaar:

- a. de emissies van broeikasgassen;
- b. de emissies van broeikasgassen per sector, en
- c. de ontwikkelingen en maatregelen die invloed hebben gehad op de emissies van broeikasgassen.

Artikel 7

1. Onze Minister zendt de klimaat- en energieverkenning op de vierde donderdag van oktober aan beide kamers der Staten-Generaal, tenzij deze datum valt in een periode waarin de Tweede Kamer der Staten-Generaal met reces is of wanneer deze datum een nationale feestdag is. In dat geval zendt Onze Minister de klimaat- en energieverkenning, na overleg met de voorzitters van beide kamers der Staten-Generaal, uiterlijk op 1 november van hetzelfde jaar aan beide kamers der Staten-Generaal.

2. Onze Minister zendt gelijktijdig met de verzending van de klimaat- en energieverkenning de klimaatnota aan beide kamers der Staten-Generaal.

3. De klimaatnota bevat:

- a. het totaalbeeld van de realisatie van het klimaatbeleid zoals dit is opgenomen in het klimaatplan;
- b. een weergave per ministerie van de voornaamste aspecten van de realisatie van het klimaatbeleid;
- c. een weergave van de gevolgen voor de departementale begrotingen van het klimaatbeleid;
- d. de financiële gevolgen voor huishoudens, ondernemingen en overheden van significante ontwikkelingen in het klimaatbeleid die afwijken van het klimaatplan;
- e. de wijze waarop de klimaat- energieverkenning wordt betrokken bij de eerstvolgende herziening of de evaluatie van de voortgang van het klimaatplan, en
- f. de rapportage over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan, bedoeld in artikel 4, tweede lid, als deze is uitgevoerd.

4. De Afdeling advisering van de Raad van State wordt over de klimaatnota gehoord.

E

Hoofdstuk 4 komt te luiden:

HOOFDSTUK 4 PARTICIPATIE

Artikel 8

1. Ten behoeve van de uitvoering van deze wet en het behalen van de doelstellingen, bedoeld in artikel 2, voert Onze Minister overleg met bestuursorganen van provincies, waterschappen, gemeenten en overige relevante partijen.

2. In het overleg worden in ieder geval de voortgang van de uitvoering van het vigerende klimaatplan en voorstellen voor maatregelen voor het in voorbereiding zijnde klimaatplan besproken.

3. Onze Minister bevordert door middel van het overleg het sluiten van overeenkomsten met partijen, gericht op het bereiken van de doelstelling, genoemd in artikel 2.

F

Hoofdstuk 5 komt te luiden:

HOOFDSTUK 5 SLOTBEPALINGEN

Artikel 9

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 10

Deze wet wordt aangehaald als: Klimaatwet.

G

De hoofdstukken 6 t/m 9 vervallen.

Toelichting

I. Algemeen

Inleiding

Het klimaatverdrag van Parijs is een doorbraak. 195 landen hebben ervoor getekend de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder 2 graden Celsius te beperken en daarbij te streven naar een verdere beperking van de opwarming tot maximaal 1,5 graad Celsius. Het is onze plicht er alles aan te doen die doelstelling te halen.

Er is een partij-overstijgend belang om het klimaatprobleem aan te pakken. Parlement en kabinet kunnen dit niet alleen: iedereen uit de samenleving is nodig voor het realiseren van de klimaatdoelen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, inwoners, overheden).

Op parlement en kabinet rust een bijzondere verantwoordelijkheid. Enerzijds moeten wij het stabiele kader bieden, met de stip op de horizon, dat alle partijen in de samenleving langjarige zekerheid geeft. Op basis hiervan kunnen bedrijven hun investeringen doen, hebben andere overheden de kaders waarbinnen zij hun rol en verantwoordelijkheid kunnen nemen en geeft het de inwoners van Nederland het vertrouwen dat zij binnen die stabiliteit hun bijdrage kunnen leveren door investeringen in hun eigen huis en energievoorziening te doen.

Anderzijds moeten kabinet en parlement laten zien dat wij ook onze verantwoordelijkheid nemen en een bijdrage leveren, en dat we bereid zijn om elkaar daarop aan te spreken.

Vanuit deze bijzondere verantwoordelijkheid hebben wij, over partijgrenzen heen, met elkaar overlegd. De gedeelde verantwoordelijkheid die wij met elkaar voelen ten aanzien van het klimaatprobleem, heeft geresulteerd in deze nota van wijziging die moet leiden tot een breed gedragen Klimaatwet. Wij zijn in de overtuiging dat er een voorstel voor een Klimaatwet ligt die de gevraagde kaders biedt, de stip op de horizon en de onafhankelijke borging, waar door alle partijen in de samenleving om gevraagd wordt.

Met deze nota van wijziging worden de belangrijkste elementen van de Klimaatwet:

- broeikasgasreductie tot een niveau van 95% in 2050 ten opzichte van 1990
- een tussendoel van 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990
- een nevensdoel van 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie voor 2050
- beleidsvorming middels een klimaatplan en klimaatnota
- een adviserende rol voor de Raad van State

Proces

Deze toelichting bij de nota van wijziging geeft aan op welke punten het initiatief wetsvoorstel dat voor behandeling bij de Kamer is ingediend (34 534, nrs. 5, 6 en 7) is aangepast. Alvorens op de specifieke wijzigingen in te gaan, wordt eerst de aanloop naar en de aanleiding voor deze wijziging toegelicht.

Roep vanuit de samenleving

Al langer bestaat bij veel partijen in de samenleving de behoefte aan een Klimaatwet. Voordelen die hierin worden gezien zijn:

- een Klimaatwet, waarin onder meer een doel voor 2050 is vastgelegd, draagt bij aan de totstandkoming van een duidelijke en bestendige langetermijnvisie en daarmee aan het creëren van een lange termijnzekerheid, waar zowel huishoudens als bedrijven behoefte aan hebben;
- met dit langetermijnperspectief kunnen noodzakelijke investeringen geleidelijk gedaan en ingepast worden, om zo excessief waardeverlies te vermijden;
- borging van de daadwerkelijke realisatie van de lange termijn doelen.

Oorspronkelijk initiatiefwetsvoorstel

Op 12 september 2016 hebben de (toenmalige) Kamerleden Klaver (GroenLinks, GL) en Samsom (Partij voor de Arbeid, PvdA) een initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet aan de Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2015/2016, 34 534, nr. 2). Doel hiervan was het scheppen van een kader voor het ontwikkelen van beleid, gericht op het «onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken». Het wetsvoorstel beoogt de wijze te verankeren waarop het Nederlandse klimaatbeleid invulling geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Klimaatakkoord van Parijs, voor wat betreft het zogenaamde mitigatiedeel. Hiertoe was in het oorspronkelijke wetsvoorstel onder meer vastgelegd dat:

- de uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 met ten minste 95% gereduceerd dient te zijn (t.o.v. 1990);
- die doelstelling wordt gehaald via een tussendoel van minus 55% in 2030 (t.o.v. 1990);
- het aandeel hernieuwbare energie in 2050 100% bedraagt;
- er elke 5 jaar een Klimaatplan wordt gemaakt en elk jaar (i) voorafgaand aan elk kalenderjaar, een zogenoemde Klimaatbegroting, (ii) na afloop van elk kalenderjaar een klimaatjaarverslag.

Initiatiefwetsvoorstel na advies Raad van State

In november 2016 heeft de Raad van State advies uitgebracht op dit wetsvoorstel. Tijdens de verwerking hiervan heeft een aantal andere leden uit de Tweede Kamer besloten zich aan te sluiten bij het initiatiefwetsvoorstel, te weten Roemer (Socialistische Partij, SP), Van Veldhoven. (D66) en Dik-Faber, (ChristenUnie, CU). Het gewijzigde wetsvoorstel is op 27 januari 2017 ahangig gemaakt in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2016–2017, 34 534, nr. 6).

Regeerakkoord Rutte III

Met het aantreden van het kabinet Rutte III in oktober 2017 is een nieuwe situatie ontstaan. In de eerste plaats bevat het regeerakkoord vergaande ambities voor de lange termijn. In het Regeerakkoord wordt tevens een klimaatwet aangekondigd, waarin de hoofdlijnen van de afspraken op het terrein van klimaat en energie uit het Regeerakkoord moeten worden verankerd. Daardoor komt een vergelijk tussen regeringsbeleid en de initiatiefwet in beeld. Daarnaast maken twee partijen, die mede-initiatiefnemer zijn van het initiatiefvoorstel voor een Klimaatwet, onderdeel uit van het kabinet (D66 en CU).

Tijdens het debat over de regeringsverklaring op 2 november 2017 heeft het kabinet aangegeven positief te staan tegenover een verkenning met de toenmalige initiatiefnemers, om te bezien of het initiatiefwetsvoorstel als basis zou kunnen dienen voor een breed gedragen Klimaatwet.

Partij-overstijgende verantwoordelijkheid – breed gedragen Klimaatwet

Na het debat over de Regeringsverklaring zijn initiatiefnemers en regeringspartijen, in overleg gegaan met elkaar met als doel om gezamenlijk te komen tot een breed gedragen Klimaatwet. Deze nota van wijziging is daarvan het resultaat.

Inhoud van de wijziging

Het initiatiefwetsvoorstel zoals dit in de Kamer voorligt bestaat uit drie blokken:

- in artikel 2 en 3 zijn de doelen opgenomen voor het klimaatbeleid;
- in de artikelen 4 tot en met 8 zijn de bepalingen opgenomen over beleidsvorming in het klimaatplan en -begroting;
- artikel 9 en 10 bevatten een verantwoordingssystematiek en artikel 12 en 13 een klimaatcommissie in het kader van de borging van het bereik van de doelen.

Deze opzet blijft behouden maar de onderdelen worden aangepast. Uitgangspunt voor alle wijzigingen zijn de inhoudelijke overeenkomsten tussen de partijen voor de (lange termijn) doelstellingen van het klimaatbeleid. Daarnaast is gekeken naar het stroomlijnen van de uitvoering van het wetsvoorstel zodat het zo goed mogelijk aansluit bij bestaande (Europese) rapportageverplichtingen.

Doelen

In het oorspronkelijke wetsvoorstel is een doelbepaling opgenomen (artikel 2) en een artikel met doelen voor de reductie van de uitstoot van CO₂ en het aandeel hernieuwbare energie (artikel 3). In deze nota van wijziging worden de doelen verwerkt tot één doelbepaling, het nieuwe artikel 2. Daarnaast worden de doelen inhoudelijk aangepast.

Het opnemen van doelen in de wet heeft een belangrijke signaalfunctie, omdat hiermee duidelijk wordt op welk niveau de Nederlandse ambitie voor de lange termijn ligt. Dit biedt de gelegenheid voor maatschappelijke partijen om hun gedrag en investeringsbeleid hier op af te stemmen. Bovendien vormt het doel de referentie waaraan het klimaatbeleid van de regering getoetst kan worden door de Tweede Kamer.

De manier waarop de doelen zijn geformuleerd is van belang omdat deze:

- zo moet worden gekozen dat zij vanuit het perspectief van 2050 bijdragen aan een kosteneffectieve transitie, hetgeen relevant is bij het formuleren van neven-doelen,
- helderheid moeten bieden over het karakter van de doelen als politieke doelstelling. Het gaat hier nadrukkelijk niet om extern afdwingbare normen.

Gelet op deze punten en in lijn met het advies van de Raad van State op het initiatief wetsvoorstel worden alle doelen van de wet verwerkt in een algemene doelbepaling.

Hoofddoel: broeikasgasreductie tot een niveau van 95% in 2050 ten opzichte van 1990

Het doel van 95% broeikasgasreductie voor 2050 was al opgenomen in het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel en wordt gehandhaafd. In het regeerakkoord is voor 2050 geen doelstelling opgenomen, maar is wel een pad uitgezet dat moet leiden tot 95% emissiereductie in 2050.

Het doel van 95% broeikasgasreductie in 2050 (t.o.v. 1990) sluit aan bij de huidige inzichten van wat nodig is om te voldoen aan de doelstellingen van Parijs. Zo wordt in de doorrekening van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leegomgeving (PBL) van het regeerakkoord¹ aangegeven, dat 95% reductie in 2050 in overeenstemming is met de Parijs-doelstelling om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden. Door dit duidelijk vast te leggen in het wetsvoorstel wordt voor een ieder duidelijk waar het beleid van de regering op lange termijn op gericht is.

Om aan te geven dat de rijksoverheid haar volle verantwoordelijkheid neemt voor het leveren van haar bijdrage aan het Klimaatakkoord van Parijs, is het 2050-doel vorm gegeven als een resultaatsverplichting. Het gaat om een harde wettelijke norm, die de regering verplicht om dit te halen. Daarmee wordt de gevraagde «stip op de horizon» gezet, ten behoeve van investeringszekerheid voor bedrijven² en huishoudens.

Het doel wordt wel vorm gegeven conform het advies van de RvS, als beleidsdoelstelling om de juridische kwetsbaarheid te verminderen. Dit betekent dat duidelijk is dat het hier een (politieke) opdracht aan de regering betreft en niet een grenswaarde die bij de rechter kan worden afgedwongen.

¹ http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2017-analyse-regeerakkoord-rutte-III-effecten-op-klimaat-en-energie_3009.pdf.

² Bijvoorbeeld van belang voor de energie-intensieve industrie die tot 2050 nog maar 2 investeringscycli heeft.

Een emissiereductie van 95% in 2050 is geen einddoel. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke inzichten is het, om de temperatuurstijging te beperken tot ruim beneden de 2 graden, nodig om in de tweede helft van deze eeuw klimaatneutraal te worden of zelfs negatieve emissies te bereiken.

Tussendoel: 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990

Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel bevat een nationaal tussendoel van 55% reductie in 2030 (t.o.v. 1990). Dit percentage ligt aanmerkelijk hoger dan het Europese doel, dat op dit moment op tenminste 40% broeikasgasreductie in 2030 (t.o.v. 1990) ligt.

Zoals ook door de Raad van State in het advies op het initiatiefwetsvoorstel is opgemerkt, is het behalen van hogere reductiedoelen in 2030, zonder Europese samenwerking, lastig. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat (het terugdringen van) een deel van de CO₂-uitstoot in meer of mindere mate Europees is gereguleerd. De nationale speelruimte is daardoor in de desbetreffende sectoren beperkt. Als er nationaal aanvullende maatregelen worden genomen geeft dit een risico op een concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven. Dat willen initiatiefnemers zoveel mogelijk voorkomen. Evenwel is het wenselijk om een nationaal doel voor 2030 te formuleren dat boven de Europese doelstelling van ten minste 40% in 2030 ligt. De huidige Europese en wereldwijde ambitie om de uitstoot van CO₂ te reduceren ligt namelijk niet op het kosteneffectieve pad om de doelstellingen uit het Akkoord van Parijs te halen.³ De ambitie moet wereldwijd dus nog omhoog.

In het Akkoord van Parijs is afgesproken dat partijen elke 5 jaar hun ambitieniveau verder aanscherpen; een eerste (vrijwillig) moment doet zich in de 2^e helft van 2018 voor, in 2023 moeten alle partijen verplicht komen tot een aanscherping van hun ambitie. In het regeerakkoord is afgesproken dat Nederland in Europa zal pleiten voor een emissiereductie van 55% in 2030. Mocht een aangescherpte EU-doelstelling niet haalbaar zijn, dan wordt gezocht naar een kopgroep van gelijkgestemde (Noordwest-) Europese landen, om tot ambitieuzere doelstellingen te komen. Door samen met andere landen te werken aan een doelstelling van 55% reductie worden grote concurrentienadelen voor de Nederlandse economie voorkomen. Als de nagestreefde aanscherping van de Europese ambitie wel wordt gerealiseerd, zal dat leiden tot een verhoging van de opgaven voor Nederland als vastgelegd in het voorliggende wetsvoorstel.

Om hierop te anticiperen en om reeds nu op het kosteneffectieve pad richting 2050 te komen, is besloten om als tussendoel voor 2030 49% broeikasgasreductie (t.o.v. 1990) in het 2^e lid van artikel 2 vast te leggen. Dit is in lijn met het regeerakkoord en het PBL zegt hierover in de doorrekening van het regeerakkoord⁴:

«Het doel van 49% emissiereductie is in lijn met 95% emissiereductie in 2050 en is passend bij het realiseren van de doelstelling uit Parijs-akkoord om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden.»

³ Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions, FCCC/CP/2015/7.

⁴ http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2017-analyse-regeerakkoord-rutte-III-effecten-op-klimaat-en-energie_3009.pdf.

Nevendoel: 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie voor 2050

In het voorliggend initiatief wetsvoorstel is een doelstelling opgenomen om de energievoorziening in 2050 volledig hernieuwbaar te maken. Dit nevendoeel wordt aangepast naar een streefdoel voor 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

Reden voor deze wijziging is gelegen in het feit dat het begrip hernieuwbare energie een te breed bereik kent. Het gaat om vele verschillende processen, waarbij het denkbaar is dat voor bepaalde processen het gebruik van niet-hernieuwbare bronnen noodzakelijk blijft. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of vliegtuigen in 2050 volledig van de (bio)kerosine af zijn. Gelet op deze onzekerheid is een doel voor 100% hernieuwbare energie in 2050 op dit moment niet verantwoord.

Wel kan een doelstelling worden opgenomen voor een volledig CO₂-neutrale elektriciteitsproductie. In de scenario's waarbij de totale uitstoot in Nederland met 95% gedaald is, is het niet logisch dat de resterende 5% uitstoot wordt gebruikt voor elektriciteitsproductie. Het is mogelijk dit proces CO₂-neutraal te maken. Dit nevendoeel sluit daarmee goed aan op het kosteneffectieve pad naar het doel van 95% broeikasgasreductie in 2050 en vanuit die opties is het wenselijk dat de regering haar beleid voor 2050 richt op een volledig CO₂-neutrale productie van elektriciteit.

Het doel voor 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050, is een nevendoeel omdat de regering vanuit kosteneffectiviteitsoogpunt slechts stuurt op één doel, namelijk CO₂-reductie. Dit nevendoeel is dan ook ondergeschikt aan het broeikasgasreductiedoel van 95% in 2050.

Dit is in het artikel kenbaar gemaakt door ook dit nevendoeel te formuleren als een streefdoel.

Nieuwe inzichten en flexibiliteit

De Klimaatwet beoogt zekerheid te bieden over het lange termijn klimaatbeleid van de regering en tegelijk een effectieve en doelmatige transitie niet in de weg te staan. Tussen deze doelstellingen bestaat een spanningsveld. Hoe meer zekerheid wordt geboden hoe groter het risico dat scenario's die op een later moment kosteneffectief blijken, worden uitgesloten.

De formulering van de doelen zoals deze in de nota van wijziging worden vastgelegd is zodanig gekozen dat zowel duidelijkheid wordt geboden als voldoende ruimte is voor het ontwikkelen van een adaptief klimaatbeleid. Het hoofddoel van de wet is 95% broeikasgasreductie in 2050. Hiermee wordt duidelijk dat Nederland voor de lange termijn een nagenoeg broeikasgas neutrale samenleving bereikt in 2050. Het parlement kan het beleid van de regering afrekenen op het bereiken van dit doel.

Het tussendoel van 49% emissiereductie in 2030 en de 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie staan in het teken van het hoofddoel. Daarom is er voor gekozen om expliciet te benoemen dat deze doelen als streefwaarde worden gezien. Het is aan de regering om beleid te ontwikkelen om deze doelen te halen. Het is denkbaar dat het niet helemaal lukt, bijvoorbeeld door externe factoren zoals verschuivingen in de export van stroom. In beginsel zal de regering moeten bijsturen wanneer deze factoren zich voordoen. Er komt echter een punt dat bijsturen ten behoeve van het doel in 2030 contraproductief werkt op de lange termijn. Bijvoorbeeld de situatie dat in 2028 kostbare maatregelen zouden worden getroffen met een effect op de korte termijn. In dat geval zal de regering een afweging moeten maken of het nog zinnig is om alles

op alles te zetten om het doelbereik in 2030 te halen of dat de pijlen beter op 2040 en 2050 gericht kunnen worden.

Stabiliteit in het Klimaatbeleid is van belang voor een kosteneffectieve transitie. Het klimaatbeleid is echter internationaal nog vol in ontwikkeling. Nieuwe wetenschappelijk inzichten of internationale afspraken kunnen andere doelen in 2030 of 2050 noodzakelijk maken. Mogelijk zal op enig moment ook een doel voor 2040 wenselijk zijn. Zowel in het initiatiefwetsvoorstel als in regeerakkoord is daarom rekening gehouden met de mogelijkheid dat de doelen nog zullen wijzigen.

Als de doelen van het regeringsbeleid veranderen zal dat tot uitdrukking moeten worden gebracht door een wijziging van de wet. Hierdoor wordt gegarandeerd dat een wijziging van de doelen in overeenstemming met en betrokkenheid van het parlement gebeurt. Dit dwingt de regering om goed te motiveren hoe de wijziging van het doel past in de bredere aanpak van het klimaatprobleem. Wettelijke doelen geven geen garantie dat de normen nooit meer worden aangepast maar wel de maximale procedurele waarborgen dat de wijziging zorgvuldig en met voldoende (politiek) draagvlak geschiedt.

Beleidsvorming: klimaatplan

Het voorliggende initiatiefwetsvoorstel bevat een vijfjaarlijks klimaatplan en een jaarlijkse klimaatbegroting. Beide instrumenten zijn bedoeld om een effectief en transparant beleid te ontwikkelen om de klimaatdoelen te halen. In deze wijziging blijft het klimaatplan behouden. Het doel dat met de klimaatbegroting werd beoogd, wordt ondervangen via de klimaat- en energieverkenning (KEV) en de klimaatnota. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op al bestaande rapportages en rapportage verplichtingen in Europees en mondiaal verband; daarmee komt de klimaatbegroting als (nieuwe en separate) rapportage te vervallen. Naast effectief en transparant beleid streven de initiatiefnemers ook naar zo kostenefficiënt mogelijk beleid.

Het klimaatplan

Het klimaatplan uit het voorliggende wetsvoorstel bevat de hoofdzaken van het door de regering te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van de doelen voor de eerstvolgende vijf jaren en geeft richting aan het klimaatbeleid voor de daarop volgende tien jaren. De opgave voor de eerstvolgende vijf jaren wordt daarbij indicatief verdeeld over de verschillende sectoren, en het klimaatplan bevat de maatregelen die naar verwachting nodig zijn om de opgave te realiseren. Daarbij wordt in het klimaatplan ook aandacht besteed aan de gevolgen van het te voeren klimaatbeleid voor de economie, de werkgelegenheid en opleiding en scholing van werknemers; dit met het oog op het tot stand komen van een eerlijke transitie.

Met deze nota van wijziging blijft het klimaatplan in stand en blijft het een instrument, dat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende tien jaar bevat, dat iedere vijf jaar opnieuw wordt vastgesteld en iedere twee jaar op onderdelen kan worden geactualiseerd. Het klimaatplan is gericht op het bereiken van de doelen die in artikel 2 zijn opgenomen. In principe bevat het plan geen andere doelen voor broeikasgasreductie dan de doelen die in de wet zijn opgenomen.

Voor de totstandkoming van het klimaatplan wordt in deze nota van wijziging inhoudelijk en procedureel aansluiting gezocht bij het Integraal Nationaal Klimaat- en Energieplan (INEK). Alle EU-lidstaten moeten, op grond van de in voorbereiding zijnde Verordening inzake de Governance

van de Energie-unie⁵ een INEK opstellen. In het INEK wordt aangegeven op welke manier lidstaten invulling geven aan de energie- en klimaatdoelen van de Energie Unie. Dit betekent dat in het INEK de ambities, nationale bijdragen en doelen op het gebied van broeikasgas-reductie, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie worden opgenomen. Voor broeikasgas-reductie moet worden aangegeven op welke manier en met welke maatregelen invulling wordt gegeven aan het bindende nationale doel sectoren die niet behoren tot het Europese emissiehandelsstelsel (ETS). Het INEK heeft een looptijd van tien jaar en kan na vijf jaar geactualiseerd worden. Over de voortgang van het INEK moet elke twee jaar worden gerapporteerd, hetgeen aanleiding kan zijn om (nationaal) tot bijsturing te komen. Het eerste concept INEK betreft periode 2021–2030, met een doorkijkje naar 2040. De INEK-cyclus past in de ambitiecyclus van het Klimaatakkoord van Parijs.

Inhoudelijk zal voor de Nederlandse situatie het INEK, en daarmee ook het klimaatplan uit deze wet, voor het grootste deel worden «gevuld» met de afspraken die worden gemaakt in het kader van het Klimaatakkoord.

In het voorliggende voorstel is al opgenomen dat in het klimaatplan een beschouwing wordt opgenomen over het tot stand komen van een eerlijke transitie. De initiatiefnemers zien in toenemende mate het belang om een goed beeld te krijgen van de verwachte effecten op de lasten en de inkomenseffecten van het (voorgenomen) klimaatbeleid. Het is daarom wenselijk dat de Minister in het klimaatplan inzichtelijk maakt wat het effect van de voorgenomen maatregelen is op de inkomens en vermogenspositie van burgers en bedrijven, in het bijzonder ook het midden- en kleinbedrijf. Besluitvorming over inkomensbeleid vindt plaats in de reguliere begrotingscyclus.

In lijn met de planning van het (concept) INEK kan het eerste klimaatplan in 2019 worden vastgesteld. Vervolgens wordt het klimaatplan iedere vijf jaar opnieuw vastgesteld. Hierbij wordt het plan volledig heroverwogen in het licht van de doelen die in de wet zijn opgenomen en de stand van het klimaatbeleid.

Eveneens in lijn met de planning van het INEK wordt iedere twee jaar over de voortgang van het klimaatbeleid gerapporteerd aan de Europese Commissie. Een reactie op deze voortgangsrapportage wordt opgenomen in de klimaatnota van dat jaar. Sowieso krijgt het parlement ieder jaar inzicht in de voortgang middels de KEV en klimaatnota. Als de realisatie van het klimaatplan achterblijft, kan de regering op basis van deze rapportages bijsturen.

De klimaatnota

Het voorliggende wetsvoorstel sluit niet goed aan op de bestaande systematiek op nationaal, Europees en mondiaal niveau. Om die reden wordt in deze nota van wijziging aansluiting gezocht bij onder andere het INEK en bestaande nationale rapportages en is er voor gekozen de klimaatbegroting te laten vervallen.

⁵ (2016) 759, Voorstel 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.

In de nationale energieverkenning (NEV) wordt het parlement in de huidige situatie reeds op gezette tijden geïnformeerd over de voortgang van belangrijke delen van het klimaatbeleid. Met deze nota van wijziging wordt voorgesteld de NEV verder aan te passen en aan te vullen en te verbreden tot een klimaat- en energieverkenning (KEV). In dit rapport, dat uiterlijk in de tweede helft van oktober met een appreciatie van het kabinet, de klimaatnota, aan de beide Kamers wordt aangeboden, worden de laatste inzichten over de uitstoot van broeikasgassen en de effecten van het gevoerde beleid verwerkt. Waar nodig kan de regering het beleid hierop bijsturen. Inhoudelijk combineert het debat over de KEV/ NEV, en eventuele bijsturing van beleid, de functie van de klimaatbegroting en klimaat(jaar)verslag (zie hieronder).

De klimaatnota wordt door de Tweede Kamer besproken op de vierde donderdag van oktober. Het is de wens van de initiatiefnemers dat dit een «klimaatdag» wordt, zoals er ook een verantwoording dag is voor het financiële beleid van de regering.

Puntdoel in plaats van Emissiebudget

De systematiek van het wetsvoorstel ging uit van een emissiebudget benadering voor het sturen van de beleidsontwikkeling. Een emissiebudget is de totale uitstoot in een bepaalde periode. Deze aanpak sluit aan bij de wetenschappelijke benadering van de effecten van broeikasgassen. Het geeft het meest gedetailleerde inzicht in de het totale volume van broeikasgassen in de atmosfeer.

Aan de andere kant is het systeem van emissiebudgetten zodanig gedetailleerd, dat daarmee onvoldoende mogelijkheden voor de regering bestaan om het te voeren beleid zo kosteneffectief mogelijk en met breed draagvlak in de samenleving vorm te geven. Daarom wordt met deze nota van wijziging de systematiek aangepast. De doelen in artikel 2 van het voorstel worden leidend. Dit zijn puntdoelen. Dat betekent dat zij zijn gericht op het behalen van een bepaalde emissie op een bepaald punt in de tijd (2030 en 2050). De weg daarnaartoe wordt niet voorgeschreven.

Deze wijziging neemt niet weg dat de regering bij de ontwikkeling van beleid moet kijken naar de voortgang in de periode tot 2030 en 2050. Een verantwoord pad voor 2020 en 2030 betekent een geleidelijke afbouw van de emissie van broeikasgassen. Het uitstellen van maatregelen tot het laatste moment is niet kosteneffectief en kan zelfs een risico vormen dat de doelen niet bereikt zullen worden. In het klimaatplan wordt het (midden)lange termijn beleid van de regering uiteen gezet. Het parlement controleert of de regering een wenselijk en haalbaar pad heeft uitgezet naar de doelen, genoemd in de wet. Deze afweging is echter breder dan een rekensom op basis van emissiebudgetten.

Verantwoording: klimaat- en energieverkenning en klimaatnota

Klimaat- en energieverkenning

Het wetsvoorstel voorziet in een klimaatjaarverslag. Dit is een wetenschappelijk verantwoord document waarin de voortgang van het klimaatbeleid in beeld wordt gebracht. Het klimaatjaarverslag biedt een beleidsneutrale weergave van de stand van het klimaatbeleid en daarmee kan de Kamer controleren of met het beleid van de regering de klimaatdoelen worden gerealiseerd.

Het klimaatjaarverslag blijft behouden, waarbij wordt aangesloten bij de nationale energieverkenning (NEV) die reeds jaarlijks wordt uitgebracht. Om als klimaatjaarverslag te kunnen gaan dienen, zal de huidige NEV op een aantal punten mogelijk nog moeten worden aangevuld en de relevante (klimaat) informatie zal anders geordend worden, om daarmee een sterkere focus op klimaat te leggen. Om dit te markeren zal de naam gewijzigd worden in de Klimaat- en energieverkenning (KEV). De KEV zal jaarlijks verschijnen.

Klimaatnota

De klimaat- en energieverkenning (KEV) is een beleidsneutrale, feitelijke weergave van de stand van het klimaatbeleid, waaruit duidelijk moet worden of aan de klimaatdoelen kan worden voldaan. Op basis van dit rapport zal de regering moeten beslissen of aanvullend maatregelen noodzakelijk zijn, wanneer deze maatregelen worden getroffen en hoe dit wordt gerealiseerd. Dit wordt door de Minister verwoord in een klimaatnota die gelijktijdig met de KEV aan het parlement wordt aangeboden. In de klimaatnota wordt door de Minister op hoofdlijnen aangegeven of aanvullende actie nodig is om aan de doelen uit de wet te voldoen. De reactie wordt gestructureerd langs de sectoren en daarmee ook impliciet langs de departementale verdeling van beleidsonderwerpen.

Het klimaatbeleid heeft financiële gevolgen. Daarom is in het klimaatplan, op grond van artikel 3, tweede lid, onder g, bij de beleidsvorming oog voor de financiële positie van huishoudens, bedrijven en overheden, de werkgelegenheid inclusief scholing en opleiding van werknemers, de ontwikkeling van de economie, het tot stand komen van een eerlijke transitie.

Een volledige jaarlijkse doorrekening van deze financieel-economische aspecten in de KEV of klimaatnota is niet wenselijk. Het bijsturen van koopkracht en inkomenspositie vindt jaarlijks plaats in het reguliere begrotingsproces. Daarbij wordt naar meer aspecten dan klimaatbeleid alleen gekeken.

Het is wel wenselijk dat de regering significante financieel-economische afwijkingen in het klimaatbeleid, ten opzichte van de verwachtingen in het klimaatplan, signaleert in de klimaatnota. Deze informatie kan vervolgens worden betrokken bij de reguliere besluitvorming in augustus over het integrale koopkracht plaatje.

Hierbij wordt opgemerkt dat de KEV en klimaatnota niet een jaarlijkse heroverweging van het klimaatbeleid tot gevolg moeten hebben. Zoals aangegeven is het meeste klimaatbeleid meerjarig en kunnen de jaarlijkse cijfers over het klimaatbeleid fluctueren. Bijsturing kan plaatsvinden aan de hand van de tweejaarlijkse voortgangsrapportage (van de uitvoering van) het klimaatplan (die Nederland als lidstaat conform de INEK-cyclus aan de Europese Unie dient te sturen); nieuw beleid wordt in principe ontwikkeld bij de totstandkoming van het nieuwe vijfjaarlijkse klimaatplan.

Veel beleid komt bovendien tot stand in samenwerking met maatschappelijke en bestuurlijke partners, zoals in het klimaatakkoord. Als in de jaarlijkse klimaatnota wordt gesignaleerd dat aanvullend beleid noodzakelijk is wordt dit beleid, waar relevant in samenspraak met stakeholders, via de daarvoor gebruikelijke samenwerkingsverbanden en procedures opgepakt en aan het parlement voorgelegd. Aanvullend beleid, eenzijdig ontwikkeld door de regering of tot stand gekomen in overleg, wordt uiteindelijk in samenhang opgenomen in het klimaatplan.

In de tussenjaren – waarin er geen rapportage aan de EU wordt verzonden – is het streven dat de Kamers op basis van de KEV en de klimaatnota de regering controleren op de uitvoering van het klimaatbeleid. De focus zal dan liggen op het zo nodig wegnemen van obstakels

in de uitvoering van het staande klimaatbeleid; niet op heroverwegen van het bestaande beleid of het formuleren van nieuw beleid.

Advisering over en beoordeling van de voortgang: Afdeling advisering van de Raad van State

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het oorspronkelijke initiatief wetsvoorstel, is in het voorstel een klimaatcommissie opgenomen. De voor deze commissie beoogde taak was de Minister te adviseren over de uitvoering van de Klimaatwet en de daarin opgenomen doelen. In deze nota van wijziging wordt deze functie in aangepaste vorm neergelegd bij de Afdeling. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij bestaande structuren. De Afdeling heeft als gezaghebbend adviserende instantie bij uitstek ervaring met het adviseren over grote maatschappelijke vraagstukken. Het aanzien van de Raad van State als instituut maakt bovendien dat de dat adviezen zeer zwaar wegen in de beleidsvorming van de regering.

De meerwaarde van wettelijke doelen is mede afhankelijk van een tijdige, gezaghebbende en openbare signalering dat de realisatie van de doelstellingen in gevaar komt. De controlerende taak ligt uiteindelijk bij het parlement. Het klimaatbeleid is echter bijzonder complex. Dit heeft een inhoudelijke component: er zijn veel sectoren, veel mogelijke maatregelen die vaak onderling samenhangen, elkaar kunnen versterken maar ook met elkaar kunnen interfereren, en grensoverschrijdende effecten en veel (andere) onzekerheden, die maken dat de getallen die als basis dienen voor het klimaatbeleid, niet altijd makkelijk te doorgronden zijn. Daarnaast heeft dit een maatschappelijke component: het klimaatbeleid raakt alle onderdelen van en deelnemers aan onze maatschappij. Gezien die complexiteit kan het voor het parlement lastig zijn om de regering op al die aspecten, zonder verdere (inhoudelijke) ondersteuning te controleren.

Het is daarom wenselijk om een adviserend en gezaghebbend orgaan aan te wijzen dat een kritische beschouwing geeft over het regeringsbeleid. Met deze nota van wijziging wordt de Afdeling advisering van de Raad van State in de wet aangewezen. De Afdeling is als hoogste adviserende instantie van de regering betrokken bij alle principiële beleidsvorming. Daardoor heeft de Afdeling een overzicht van alle beleidsvelden die onderdeel uitmaken, c.q. raken aan het klimaatbeleid. De Raad van State heeft als hoog college van Staat een onafhankelijke positie.

Waar geeft de Afdeling van de Raad van State advies over?

Met deze wijziging wordt voorgesteld dat de Afdeling (i) jaarlijks een beschouwing geeft over de klimaatnota, en (ii) eens in de vijf jaar een beschouwing geeft over het klimaatplan, en (iii) een beschouwing geeft over een eventuele bijsturing van het beleid, indien de 2-jaarlijkse voortgangsrapportage daartoe aanleiding geeft.

Praktisch betekent dit het volgende:

- De Afdeling geeft een beschouwing over het concept van het vijfjaarlijks plan (in 2019 voor het eerst).
- Tweejaarlijks wordt door de Minister gerapporteerd over de voortgang van het klimaatplan. De Afdeling beoordeelt dit voortgangsrapport.

• De Afdeling beschouwt⁶ de concepten vanuit haar taak als adviseur van regering en parlement voor wetgeving en bestuur. De Afdeling kijkt daarbij naar de bestuurlijke, juridische en financieel-economische afwegingen die de regering heeft gemaakt.

• De beschouwing gaat over de beleidsvorming in het klimaatplan, in het licht van de doelen van deze wet.⁷

• De Afdeling is geen klimaatwetenschappelijk instituut en wordt dus niet gevraagd om het rekenwerk van het PBL te controleren of zich uit te laten over specifieke klimaatmaatregelen. Het gaat om een algemene beschouwing en beoordeling van de beleidsmatige conclusies die de regering verbindt aan de analyses van het PBL. Daartoe krijgt de Afdeling tijdig de beschikking over een doorrekening van het conceptplan door het PBL en kan het aanvullende doorrekeningen vragen. De Afdeling en het PBL maken daartoe werkafspraken.

De regering verwerkt de beschouwing van de Afdeling en stelt een nader rapport op. Daarna vindt parlementaire verantwoording plaats en wordt het plan definitief vastgesteld. Bij tussentijdse wijziging van het plan geldt dezelfde procedure.

Het advies over de klimaatnota zal een ander karakter hebben dan het advies over het plan.

De klimaatnota bevat de reactie van de Minister op de beleidsneutrale KEV, en de 2-jaarlijkse voortgangsrapportage, en geeft op hoofdlijnen aan of aanvullende actie nodig is om aan de doelen van de wet te voldoen. Zoals eerder aangegeven bevat de klimaatnota geen nieuw beleid, maar fungeert die om te signaleren waar aanvullend beleid nodig is. Deze beleidsvorming landt vervolgens weer in de volgende iteratie van het klimaatplan. Vanuit deze invalshoek ziet het advies van de Afdeling er als volgt uit:

– de Afdeling geeft een beschouwing over de concept-klimaatnota. De beschouwing heeft eveneens een bestuurlijke en (wetgevings)juridische invalshoek, aangepast aan het beperkte karakter van de jaarlijkse klimaatnota.

– de Afdeling beschikt over de KEV en kan desgewenst het PBL (of anderen) om aanvullende analyses vragen; de Afdeling en het PBL maken hierover werkafspraken.

Voor de klimaatnota wordt dus geen brede consultatie georganiseerd en wordt geen nader rapport opgesteld door de regering. Dit past bij het karakter van de klimaatnota en het feit dat dit document jaarlijks wordt opgeleverd.

Inhoud van de beschouwingen

De beschouwing zal in de eerste plaats worden gebaseerd op de KEV van het PBL en de cijfermatige onderbouwing van het Klimaatplan. Uit deze cijfers blijkt of met het bestaande beleid de doelen worden gehaald. Als er een achterstand op de doelstellingen wordt gesignaleerd zal de Minister hier op moeten acteren en de Afdeling zal vanuit estuurlijk en juridisch oogpunt beoordelen of een tekort in voldoende mate wordt aangepakt. Daarnaast kan de afdeling andere bronnen betrekken bij de beoordeling van het plan.

⁶ Deels naar analogie van de periodieke interbestuurlijke beschouwing; de aldaar gehanteerde invalshoeken zijn in onderstaand kader mede gehanteerd.

⁷ De Afdeling advisering geeft geen rechtstreeks oordeel over de naleving van het Akkoord van Parijs, het Europese klimaatbeleid of het nationale klimaatakkoord. Deze instrumenten kennen ieder een eigen verantwoordingstraject. Inhoudelijk is er natuurlijk wel overlap omdat INEK en nationaal klimaatakkoord input vormen voor het klimaatplan.

In de beschouwing van het klimaatplan bekijkt de Afdeling – mede op basis van de ervaring die zij heeft met de beleidsanalytische toets⁸ – of de probleembeschrijving helder is, de voorgestelde aanpak een effectieve oplossing voor dat probleem biedt en de voorgestelde aanpak uitvoerbaar is. De Afdeling kijkt daarnaast naar de relatie met (bestaande) wet- en regelgeving, interbestuurlijke verhoudingen, uitvoerbaarheid, financierbaarheid en handhaafbaarheid van beleidsvoornemens. Op basis van deze gezichtspunten kan de Afdeling aangeven waar onvoldoende duidelijk is of en hoe beleid bijdraagt aan het behalen van de doelen.

Het advies over de klimaatnota zal een ander arakter hebben dan de beschouwing over het plan. Dat komt doordat het plan het samenhangende beleid voor een periode van 5 jaar voorstelt, terwijl de nota hoofdzakelijk signaleert waar een opgave voor beleidsontwikkeling ligt. Dit werkt door in het karakter van de beschouwing van de Afdeling op de nota. Daarbij is het vooral van belang dat in de ogen van de Afdeling de Minister de signalen uit de KEV op een juiste wijze interpreteert en aangeeft of aanvullend beleid nodig is en hoe dit zal worden ontwikkeld. Ook geeft de KEV inzicht in de relatie tussen het lopende klimaatbeleid en de rijksbegroting. Het klimaatplan daarentegen bevat het inhoudelijke klimaatbeleid en biedt daardoor meer ruimte voor meer een inhoudelijke en gedetailleerdere reflectie op de beleidskeuzes die door de Minister worden gemaakt.

Tweejaarlijks wordt, in het kader van de INEK-cyclus gerapporteerd worden over de voortgang van het INEK, en daarmee ook over de voortgang van het Klimaatplan. Daarbij zal, mede op basis van de voorgaande KEV's, worden bezien bijsturing van het beleid nodig is en of aanvullende maatregelen wenselijk zijn. De rapportage wordt opgenomen in de klimaatnota en daarmee dus ook voor advies voorgelegd aan de Afdeling.

Hier past nog de opmerking dat de Afdeling niet wordt gevraagd om het rekenwerk van het PBL te controleren. Het gaat om een beschouwing van de beleidsmatige conclusies die de Minister heeft getrokken, in reactie op de KEV en klimaatplan, op basis van de wetenschappelijke cijfers van het PBL. Dit sluit aan bij de werkwijze van de Raad van State als begrotings-toezichthouder op grond van de Wet houdbare overheidsfinanciën. Daar baseert de Raad zich primair op cijfers van het CPB.

Het advies van de Afdeling is zeer zwaarwegend. De Minister zal goed gemotiveerd moeten aangeven hoe dit advies is verwerkt in het definitieve klimaatplan of -nota. Dit is in het bijzonder het geval als de Afdeling tot de conclusie zou komen dat het beleid van de Minister onvoldoende zou zijn om de doelen uit de wet te behalen. De wijze waarop het advies van de Raad wordt verwerkt door de Minister wordt gecontroleerd door het parlement.

Verhouding met nationaal klimaatakkoord en andere wetgeving

In de memorie van toelichting op het voorstel, zoals gewijzigd na het advies van de Raad van State, is stilgestaan bij de verhouding tussen het wetsvoorstel en internationaal, Europees en nationaal recht. Deze nota van wijziging en recente ontwikkelingen op dit vlak geven aanleiding om deze beschouwing nog te actualiseren.

⁸ <https://www.raadvanstate.nl/onze-werkwijze/advisering/beleidsanalytische-toets.html>.

In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op de verhouding tussen de Klimaatwet en Europees recht.⁹ Sinds de memorie van toelichting heeft de Europese Commissie een voorstel voor een pakket van regelgeving gepubliceerd, dat de basis moet bieden voor het Europees klimaatbeleid in de periode 2030–2040. Uit dit pakket blijkt dat de structuur zoals beschreven in de memorie van toelichting blijft bestaan. De uitstoot in de industrie wordt hoofdzakelijk aangepakt door het emissiehandelssysteem. De reductie van de uitstoot in de overige sectoren wordt verdeeld tussen de lidstaten. Het voorstel van de commissie bevat voor Nederland een doel van 36% reductie ten opzichte van de uitstoot 2005.¹⁰ In de sectoren waar het emissiehandelssysteem (ETS) op ziet wordt, over heel Europa gemeten, een reductie van 43% ten opzichte van 2005 bereikt. Zoals reeds in de memorie van toelichting is opgemerkt wijkt het nationale doel uit de Klimaatwet hier op twee manieren van af.

Ten eerste zijn de doelen die in de wet worden opgenomen hoger dan het Europese doel. Het verschil tussen de Europese ambitie en de Klimaatwet wordt wel kleiner door deze nota van wijziging (van 55% naar 49%). De Europese verplichtingen blijven onverkort gelden. Dat betekent dat de regering bij het formuleren van het beleid om 49% reductie in 2030 te bereiken, rekening moet houden dat ook tenminste 36% reductie, ten opzichte van 2005, wordt bereikt in de niet-ETS sectoren.

Ten tweede hanteert de Klimaatwet een nationaal doel in plaats van een doel voor ETS en niet-ETS sectoren. Het nationale doel kan zowel binnen de ETS als daarbuiten worden bereikt. Dit nationale doel is van belang omdat voor nationale beleidsontwikkeling de hele economie in samenhang moet worden gezien. De elektrificatie van het vervoer verplaatst de energieopwekking van de verbrandingsmotor in het voertuig (buiten de ETS) naar een elektriciteitscentrale (binnen ETS). Om het vervoer daadwerkelijk klimaatneutraal te maken is zowel van belang dat de verbrandingsmotor wordt vervangen door een elektrische motor als dat de elektriciteit op een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie wijze wordt opgewekt.

De Europese regelgeving laat nadrukkelijk ruimte voor aanvullende nationale klimaatdoelen. Vanzelfsprekend zijn de lidstaten bij de realisatie van deze doelen gebonden aan het Europese recht. Dit beperkt de opties voor maatregelen enigszins. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat het mogelijk is om binnen het Europese kader ruimschoots aanvullende reductie te bereiken. De omringende landen laten dit zien en ook Nederland komt naar verwachting ruim boven de gestelde doelen voor broeikasgasreductie uit. Europeesrechtelijke kaders hoeven dus geen beletsel te zijn voor het voeren van ambitieus aanvullend beleid.

⁹ Kamerstukken II 2016–2017, 34 534, nr. 7.

¹⁰ COM(2016) 482 final – Voorstel voor een VERORDENING VAN HET Europees parlement EN DE RAAD betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 voor een veerkrachtige energie-unie en om aan de verbintenissen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees parlement en de Raad betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering.

De Europese Commissie heeft ook een voorstel voor een verordening inzake de governance van de energie-unie gepubliceerd.¹¹ Deze verordening schrijft onder meer voor dat de lidstaten een INEK indienen. Dit INEK zal inhoudelijk in grote lijnen overeenkomen met het klimaatplan. In Europees verband wordt het INEK gebruikt om te beoordelen of het nationale emissiedoel buiten de ETS-sectoren wordt bereikt en of de Europese doelen voor de overige doelstellingen van de energie-unie worden bereikt. Op nationaal niveau wordt het klimaatplan gebruikt om het beleid te formuleren voor het bereiken van de nationale doelstellingen voor 2030 en 2050.

Verhouding tot de Omgevingswet en andere wetgeving

De Klimaatwet biedt overkoepelende doelstellingen en een kader voor beleidsontwikkeling. Voor de verwezenlijking van de doelen zijn ook vele andere wetten en (financiële) kaders van belang. Om de doelen uit de Klimaatwet te bereiken zullen deze andere wetten naar verwachting ook nog moeten worden aangepast. De uitwerking van het klimaatbeleid in concrete normstellingen maakt geen onderdeel uit van het wetsvoorstel.

Het is aan de regering om op basis van de doelstellingen van deze wet te onderzoeken welke instrumenten worden ingezet om de klimaatdoelen te verwezenlijken. In het klimaatplan worden deze instrumenten in samenhang gepresenteerd als het klimaatbeleid van de regering. In het plan kan bijvoorbeeld ook de wijziging van of nieuwe wetgeving worden aangekondigd. De keuze voor instrumenten kan uiteraard ook gedurende de jaren veranderen. Dergelijke wijzigingen worden ook verwerkt in het klimaatplan. De doelstellingen in de Klimaatwet en de cyclus van klimaatplannen blijft echter ongewijzigd.

Hier past bijzondere aandacht voor de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt de bestaande wetgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het klimaatbeleid zal voor een belangrijk deel neerslaan in maatregelen in de fysieke leefomgeving. Denk daarbij aan ruimtelijke aspecten van klimaatbeleid, emissie-eisen en bouwnormen. Het klimaatbeleid gaat echter verder dan dat. Vervoer, landgebruik, producten, energieproductie- en aanbod zijn bijvoorbeeld niet in de Omgevingswet geregeld.

Verhouding tot het klimaatakkoord

Zoals de regering in de brief van 23 februari 2018¹² heeft aangegeven, worden er gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen om tot een nationaal klimaatakkoord te komen. Dit akkoord zal een belangrijk deel van de maatregelen bevatten waarmee de regering zijn klimaatdoelen, en dus de klimaatdoelen uit deze wet, beoogt te bereiken. Deze maatregelen zullen input vormen voor het klimaatplan wat op grond van deze wet moet worden opgesteld.

Klimaatwet en klimaatakkoord hebben dus ieder een eigen functie. De Klimaatwet geeft de kaders voor de lange termijn. Zowel in de vorm van doelstellingen als in de vorm van een proces van beleidsvorming en

¹¹ COM (2016) 759, Voorstel 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.

¹² Kamerstukken II 2017/2018, 32 813, nr. 163.

verantwoording. Het klimaatakkoord is een verzameling van concrete maatregelen die in samenwerking met betrokken partijen worden afgesproken. Het klimaatplan bevat een bundeling van al het nationale klimaatbeleid. Zowel de maatregelen die uit het akkoord voortvloeien als maatregelen die daar buiten staan.

Voor de monitoring en borging van het Klimaatakkoord zal met partijen een cyclus moeten 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, nog uit te werken, borgingscyclus zal een mogelijkheid moeten bieden voor de regering om de acties af te spreken die noodzakelijk zijn om het doel van 49% reductie in 2030 t.o.v. 1990 te realiseren.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A (wijziging artikel 1)

Naar aanleiding van de wijzigingen in het wetsvoorstel zijn enkele definities, die niet meer in de tekst van het wetsvoorstel voorkomen, geschrapt.

De definitie van CO₂-neutrale elektriciteitsproductie is van belang vanwege het doel met deze strekking dat in artikel 2 wordt opgenomen. Alle vormen van elektriciteitsproductie waarbij geen broeikasgassen vrij komen vallen onder deze definitie. Daaronder kan dus ook worden verstaan het opwekken van elektriciteit met fossiele brandstoffen waarbij de uitstoot van broeikasgassen volledig wordt afgevangen.

Hieraan wordt toegevoegd het opwekken van elektriciteit met gebruik van biomassa. Bij het verbranden van biomassa komen broeikasgassen vrij. Hiermee wordt aangesloten bij de internationale en Europese wijze van het registreren van broeikasgasemissies. De broeikasgassen van deze biomassa is echter recent door planten aan de atmosfeer onttrokken en deze broeikasgassen worden opnieuw onttrokken als de planten weer terugroeien.

Onderdeel B (samenvoeging artikelen 2 en 3 (oud))

In artikel 2 van het voorliggend voorstel is een algemene doelstelling opgenomen. In artikel 3 is een doelstelling voor emissiereductie en hernieuwbare energie opgenomen. In deze nota van wijzigingen worden beide bepalingen samengevoegd tot een algemene doelbepaling voor de wet. Hierdoor komt duidelijk tot uitdrukking dat de genoemde doelen politieke doelen zijn. De regering maakt beleid op basis van deze doelen en het parlement controleert dit beleid. De doelen zijn dus geen extern afdwingbare normen.

Het eerste en tweede lid kennen een afwijkende formulering. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het hoofddoel van de wet het doel voor 2050 is. De regering heeft een heldere politieke opdracht om beleid te ontwikkelen zodat in dat jaar de uitstoot van broeikasgassen met 95% is teruggebracht. Het emissiedoel voor 2030 en het doel voor CO₂-neutrale elektriciteitsproductie zijn nevendoelen. Deze staan in het teken van het bereiken van het hoofddoel. Daarom zijn deze doelen ook nadrukkelijk als streefdoelen vormgegeven. Het kan zijn dat de regering voldoende beleid ontwikkeld om aan te nemen dat in 2030 49% emissiereductie wordt bereikt maar dat er zich onverwachte tegenvallers voordoen. Bijvoorbeeld een koud 2030 of het stagneren van belangrijke projecten. De regering zal dan een inspanning moeten leveren om deze tegenvallers te compenseren. Bijsturing heeft echter tijd nodig en het is voorstelbaar dat de

regering kort voor 2030 niet meer in staat is om met een redelijke inspanning de tussendoelstelling voor 2030 te halen. In zo'n geval is het tussendoel niet leidend maar zal het vizier naar 2040 of 2050 kunnen worden verlegd. Dit zal in het debat tussen de Kamer en de regering kunnen worden vastgesteld.

De percentages, genoemd in artikel 2 zijn zogenaamde puntdoelen. Het gaat om het doelbereik in het aangewezen jaar. De reductie in de tussengelegen jaren wordt overgelaten aan de regering.

Onderdeel C

Het nieuwe hoofdstuk 2 wordt geheel nieuw vastgesteld nu het oude hoofdstuk kon vervallen en kent de volgende wijzigingen.

Artikel 3 bevat de inhoudsvereisten van het klimaatplan. Deze zijn aangepast op de gewijzigde functie van het plan.

Op grond van het tweede lid, onderdeel a, bevat het klimaatplan de maatregelen die worden getroffen door de regering om de doelen in 2030 en 2050 te halen.

Onderdeel b en het nieuwe onderdeel c schrijven voor dat in het klimaatplan wordt opgenomen hoe het verwachte aandeel hernieuwbare energie en de verwachte mate van energiebesparing worden bereikt. Het gaat daarbij om een verwachting van de regering en niet een doelstelling. Hoewel de wet geen doelen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie voorschrijft, zijn dit wel belangrijke onderdelen van de voortgang van het klimaat beleid en waarover Nederland ook de Europese Commissie dient te informeren.

De onderdelen d tot en met g (nieuw) zijn inhoudelijk ongewijzigd.

Inhoudelijk wordt met het klimaatplan aangesloten op het INEK. De bepalingen in deze wet strekken echter niet tot implementatie van de verplichting om een INEK op te stellen. Dit wordt rechtstreeks verplicht op grond van de verordening, wanneer deze is in werking is getreden. In plaats daarvan regelt deze wet een aanvullend/parallel gebruik van het INEK voor de nationale verantwoording van het klimaatbeleid van de regering aan het parlement.

De inhoudsvereisten van het klimaatplan die in het oude artikel 5 waren opgenomen, waren van belang voor het opstellen van de jaarlijkse klimaatbegroting. Nu de begroting in deze wijziging komt te vervallen kunnen deze inhoudsvereisten van het klimaatplan ook vervallen.

In plaats daarvan wordt dit artikel, nu artikel 4, benut om te regelen wanneer het klimaatplan wordt vastgesteld en wordt aangepast. Hierin wordt in de tijd aangesloten die aansluit bij de procedure voor het INEK. Op basis van het eerste lid wordt het klimaatplan iedere vijf jaar helemaal opnieuw vastgesteld. Hierbij wordt de inhoud van het plan integraal herzien en aangepast op de geldende inzichten en beleidskeuzes.

Op basis van het tweede lid wordt tweejaarlijks de uitvoering van het klimaatplan geëvalueerd. Als uit deze evaluatie blijkt dat maatregelen achterblijven kan dat aanleiding zijn voor de regering om aanvullend beleid te ontwikkelen. Het klimaatplan blijft in beginsel ongewijzigd. Het aanvullend beleid kan in de eerstvolgende wijziging worden opgenomen. Wanneer recente ontwikkelingen direct aanpassen van het klimaatplan noodzakelijk maken is dat mogelijk op grond van artikel 5, vierde lid.

Artikel 5 bevat de procedure van het vaststellen en wijzigen van het klimaatplan. Het ontwerp van het klimaatplan wordt ter inzage gelegd en

een ieder heeft de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. Vervolgens wordt het voorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Na verwerking van het advies wordt het klimaatplan aan het parlement voorgelegd. Pas na het parlement gehoord te hebben wordt het plan definitief vastgelegd.

De klimaatcommissie is vervangen door de Raad van State. Deze wijziging is besproken in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel D

Het nieuwe hoofdstuk 3 betreft de verantwoording en kent de volgende wijzigingen.

De term klimaatjaarverslag wordt gewijzigd in klimaat- en energieverkenning om een duidelijk onderscheid te maken tussen een financieel jaarverslag en een klimaat-inhoudelijk klimaatverslag. In het artikel wordt tot uitdrukking gebracht dat de KEV door het PBL wordt opgesteld om duidelijk te maken dat dit een onafhankelijk wetenschappelijke weergave van de voortgang van het klimaatbeleid is.

Naast de klimaat- en energieverkenning wordt een klimaatnota toegevoegd. Deze wordt apart benoemd om onderscheid te maken tussen het feitelijke rapport van het PBL (de KEV) en de beleidsmatige reactie van de regering daar op.

De Raad van State wordt gehoord over de klimaatnota voordat deze wordt aangeboden aan het parlement met de KEV.

Onderdeel E

Hoofdstuk 4 over de klimaatbegroting is komen te vervallen nu het instrumentarium is aangepast. Het nieuwe hoofdstuk 4 betreft de participatie die voorheen was opgenomen in hoofdstuk 6. De inhoud hiervan is niet gewijzigd.

Onderdeel F

In het nieuwe hoofdstuk 5 zijn de slotbepalingen opgenomen, die voorheen waren opgenomen in hoofdstuk 9. De inhoud hiervan is niet gewijzigd.

Onderdeel G

Dit onderdeel laat de overbodige hoofdstukken vervallen. De klimaatcommissie is als zodanig uit de wet geschrapt waardoor deze artikelen kunnen vervallen. Hoofdstuk 8, met daarin artikel 14 en 15, van het voorliggend voorstel bevat een wettelijke regeling voor het PBL. In deze nota van wijziging komt deze regeling te vervallen. In lijn met de overige planbureaus wordt de positie van het PBL bepaald door de Aanwijzing voor de planbureaus. Er is geen aanleiding om de bestaande werkverhouding tussen het PBL en de regering aan te passen. Het PBL functioneert onafhankelijk en voert de onderzoeken die in het voorstel worden genoemd reeds uit. Als er aanleiding is om een gewijzigde rol van het PBL

te verkennen of aanvullend onderzoek uit te laten voeren dan is dit mogelijk binnen de ruimte die de Aanwijzingen voor de planbureaus hiervoor geven.

Klaver
Asscher
Beckerman
Jetten
Dik-Faber
Yesilgöz-Zegerius
Agnes Mulder