

No.W18.21.0275/IV

's-Gravenhage, 30 september 2021

Bij brief van 10 september 2021, met kenmerk DGKE-K / 21226607, heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat, gelet op artikel 7, vierde lid, van de Klimaatwet, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het concept van de Klimaatnota.

Samenvatting

De klimaatdoelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet voor 2030 en 2050 zijn uit zicht. In de cyclus van de Klimaatwet is de tweejaarlijkse Klimaatnota met voortgangsrapportage bij uitstek het moment om aanvullende maatregelen te treffen. Maar het in de Miljoenennota gepresenteerde aanvullende pakket is niet genoeg om de klimaatdoelstellingen te halen. Dat het kabinet demissionair is, ontslaat het kabinet naar het oordeel van de Afdeling niet van de plicht te doen wat noodzakelijk is. De aard en omvang van de klimaatcrisis nopen tot onmiddellijk ingrijpen. Die noodzaak vloeit ook voort uit de Klimaatwet. Deze wet – met klimaatdoelstellingen en een procedureel kader – is juist bedoeld om de regering te sterken in het voeren van een consistent klimaatbeleid voor de lange termijn en om kabinetsoverstijgend voortgang te realiseren.

In een recent rapport van het IPCC wordt geconcludeerd dat klimaatverandering al invloed heeft op weers- en klimaatextremen in elke regio over de hele wereld. Deze zomer waren er in het zuiden van Nederland en vlak over de grens in België en Duitsland ernstige overstromingen. De kans op zware regenval zoals in deze zomer neemt verder toe door klimaatverandering. Het is niet zonder reden dat de EU haar klimaatambities flink heeft opgeschroefd. Dit alles zou voor het kabinet des te meer reden moeten zijn om nú extra structurele maatregelen te nemen.

Om klimaatverandering tegen te gaan is meer nationale regie nodig – in bestuur én uitvoering. Er is één minister in het kabinet nodig die de verantwoordelijkheid voor het totale klimaatbeleid draagt. Daarnaast kan worden gedacht aan een adequate, nationale programmaorganisatie onder diens verantwoordelijkheid, gericht op monitoring en sturing van de uitvoering. Gemeenten, provincies, waterschappen moeten een stevige rol behouden in de fase van consultatie en overleg, en uiteraard in het netwerk van de uitvoering.

De Nederlandse Klimaatwet behoeft substantiële wijziging in het licht van de nieuwe Europese Klimaatwet en andere nieuwe Europese klimaatregelgeving. De Europese regelgeving is ambitieuzer en specifiek. Nederland moet daarbij aansluiten en een wijzigingsvoorstel van de Nederlandse Klimaatwet dient snel in procedure te worden gebracht. Daarnaast ligt het voor de hand om ook de beleidscyclus in de Nederlandse Klimaatwet in lijn te brengen met de begrotingscyclus.

1. Inleiding

Dit najaar biedt de Minister van Economische Zaken en Klimaat een Klimaatnota aan het parlement aan. Voor de eerste keer bevat deze Klimaatnota een voortgangsrapportage. Ter uitvoering van haar taak in de Klimaatwet brengt de Afdeling over het concept van de Klimaatnota deze beschouwing uit. Net zoals bij haar beschouwingen over het eerdere Klimaatplan en de Klimaatnota 2020 gaat de Afdeling uit van het toetsingskader dat zij in 2019 heeft vastgesteld.¹

Voortgangsrapportage

De Klimaatwet schrijft voor dat iedere twee jaar na de vaststelling van het Klimaatplan over de voortgang van de uitvoering wordt gerapporteerd in een voortgangsrapportage. Deze moet in de Klimaatnota worden opgenomen. Uit de Klimaatwet volgt dat als de voortgangsrapportage daartoe aanleiding geeft in het licht van de doelstellingen, bestaande maatregelen worden geïntensiveerd en/of extra maatregelen worden genomen.

De Afdeling stelt in deze beschouwing een oordeel over de voortgang in het licht van de doelen van de Klimaatwet voorop. Daarbij gaat zij na of extra maatregelen zijn aangekondigd en zo ja hoe die zich verhouden tot de doelstellingen in de Klimaatwet. Daarnaast gaat de Afdeling in deze beschouwing onder de noemer "voortgang" in op een beperkt aantal bijzondere onderwerpen.

Mondiale en Europese context

In de Overeenkomst van Parijs (2015) is als doelstelling geformuleerd om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2°C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C. In de Klimaat- en Energieverkenning 2021 (KEV 2021) wordt opgemerkt dat de vraag naar fossiele brandstoffen wereldwijd weer aan het toenemen is na de sterke daling door de uitbraak van de coronapandemie in 2020.² In het rapport "Climate Change 2021" van augustus 2021 van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) wordt geconstateerd dat opwarming van de aarde met 1,5°C en 2°C al in de 21^e eeuw zal worden overschreden, tenzij er onmiddellijke, snelle en grootschalige verminderingen van de uitstoot van broeikasgassen plaatsvinden.³

¹ Te raadplegen via www.raadvanstate.nl/klimaatwet.

² PBL, TNO, CBS en RIVM (2021), Klimaat- en Energieverkenning 2021, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving. De Afdeling gaat in deze beschouwing uit van teksten en cijfers in een laatste conceptversie van Klimaat- en Energieverkenning 2021.

³ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. Te verschijnen in 2021..

Eind 2021 vindt in het kader van de uitvoering van de klimaatverdragen, waaronder de Overeenkomst van Parijs, een klimaatop plaats in Glasgow (Conference of the Parties - COP26). Deze klimaatop zou aanvankelijk eind 2020 plaatsvinden, maar is vanwege de coronapandemie uitgesteld. Voor deze klimaatop moeten alle partijen bij de Overeenkomst van Parijs een nieuw, of geactualiseerd klimaatplan (Nationally Determined Contribution - NDC) indienen.

De EU en haar lidstaten, waaronder Nederland, hebben in december 2020 een geactualiseerd NDC ingediend, met als doelstelling in 2030 de uitstoot met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050. Deze aangescherpte doelstellingen zijn inmiddels ook vastgelegd in de eind juli 2021 in werking getreden nieuwe Europese Klimaatwet. De EU heeft daarnaast in juli 2021 ook een omvangrijk pakket wetgevingsvoorstellen en beleidsmaatregelen gepresenteerd om die aangescherpte doelstellingen te bereiken (het 'Fit for 55'-pakket).

Nationale context

Sinds januari 2021 is het kabinet-Rutte III demissionair. De Studiegroep-Van Geest heeft in het rapport "Bestemming Parijs" ten behoeve van de kabinetsformatie in kaart gebracht wat voor Nederland de gevolgen kunnen zijn van de aangescherpte Europese doelstellingen.⁴ In een voorjaarsbrief van de voorzitter van het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord is opgeroepen tot snelle politieke besluitvorming over cruciale keuzes in het klimaatbeleid.⁵ In een brief van juli 2021 is deze oproep door de voorzitter van het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord herhaald.⁶

Vanwege de demissionaire status van het kabinet heeft sommige nieuwe wetgeving vertraging opgelopen, zoals de voorbereiding van de nieuwe Warmtewet. Besluitvorming over dit wetsvoorstel zal plaatsvinden na het aantreden van een nieuw kabinet. Andere wetgeving heeft wel doorgang gevonden. Zo is op 1 januari 2021 de Wet CO₂-heffing inwerking getreden. De concept-Klimaatnota vermeldt verder dat vooruitlopend op de besluitvorming van het nieuwe kabinet een wetsvoorstel wordt voorbereid met een wijziging van de Nederlandse Klimaatwet om zo een conflict te voorkomen met de Europese Klimaatwet. Opvallend is verder dat vanwege de demissionaire status van het kabinet de (kamerbrieven over de) KEV 2020 en de Klimaatnota uit 2020 door de Tweede Kamer controversieel zijn verklaard.

Leeswijzer

Paragraaf 2 bevat een oordeel over de voortgang in het licht van de doelen van de Klimaatwet. Paragraaf 3 adresseert de noodzaak van meer centrale regie op

⁴ Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, januari 2021: "Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050."

⁵ Te raadplegen via <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2021/03/09/keuzes-klimaatbeleid-eerste-punt-bij-formatie>.

⁶ Zie voor deze brief bijlage 4 bij de concept-Klimaatnota.

het gebied van bestuur en uitvoering teneinde de voortgang te bevorderen. Paragraaf 4 plaatst de Nederlandse Klimaatwet in het perspectief van de nieuwe Europese klimaatregelgeving. Paragraaf 5 gaat in op de rapportagecyclus van het klimaatbeleid.

2. Doelrealisatie

In deze paragraaf wordt nagegaan of de klimaatdoelstellingen in de Klimaatwet voor 2030 en 2050 worden bereikt.

Emissies zijn in 2020 verder gedaald

In 2020 is een belangrijke broeikasgasreductie gerealiseerd ten opzichte van de voorgaande jaren – zie tabel 1. De verplichting uit het Urgenda-arrest – ten minste 25% reductie ten opzichte van 1990 per eind 2020 – lijkt te zijn gehaald. De sterke daling in 2020 komt volgens de KEV 2021 deels door structurele maatregelen in met name de energiesector, zoals het afschakelen van kolencentrales, en door een coronapandemie gerelateerde daling van de uitstoot van broeikasgassen in met name de mobiliteitssector. De daling in de mobiliteitssector is daarmee mogelijk van tijdelijke aard. Volgens de KEV 2021 komt de emissie in 2021 waarschijnlijk uit boven het Urgenda-doel.⁷

Tabel 1. Emissies van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalenten per sector en totaal, en reductiepercentages ten opzichte van 1990 (bron: KEV 2021)).

sector	emissies			
	1990	2018	2019	2020 ¹
elektriciteit	39,6	44,6	41,5	32,9
industrie	86,4	55,6	54,6	53,5
gebouwde omgeving	29,9	24,2	23,0	21,6
mobiliteit	32,2	35,7	35,3	30,7
landbouw	33,1	27,6	27,4	27,0
Totaal	221,2	187,9	181,8	165,6
reductie t.o.v. 1990		15,1%	17,8%	25,1% [24 - 27]

¹ voorlopige cijfers

Van belang is voorts dat naast de emissies die worden genoemd in tabel 1, er ook nog emissies zijn die niet aan Nederland worden toegerekend. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zogenoemde bunkerbrandstoffen: stookolie en kerosine zoals gebruikt door de internationale lucht- en scheepvaart. Deze emissies

⁷ Paragraaf 3.1 van de KEV 2021.

worden niet aan Nederland toegerekend, maar dragen uiteraard wel bij aan de klimaatverandering.⁸

Overzicht emissieramingen 2030

Tabel 2 bevat de ramingen voor doeljaar 2030 uit de opeenvolgende KEV's op basis van concreet vastgesteld en voorgenomen beleid.⁹

Tabel 2. Emissieramingen in 2030 van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalenten per sector en totaal, en reductiepercentages ten opzichte van 1990, uit KEV's 2019, 2020 en 2021. Tussen haken staan de bandbreedte bij sector elektriciteit en de bandbreedtes bij de geraamde puntwaarden van de overige sectoren, en de bandbreedte van het totaal; zie hoofdstuk voor nadere duiding (bron: KEV 2021).

sector	emissie	emissieramingen (vastgesteld en voorgenomen beleid)			doelen in de Klimaatwet	
		1990	2030 (KEV 2019)	2030 (KEV 2020)	2030 (KEV 2021)	2030
elektriciteit	39,6	13,7 [10,1 - 20,5]	18,8 [11,1 - 25,3]	[8 - 21]	geen wettelijke sectordoelen	
industrie	86,4	54,2 [51,1 - 58,7]	53,1 [47,3 - 56,1]	40 [34 - 46]		
gebouwde omgeving	29,9	19,0 [16,5 - 22,7]	18,6 [16,1 - 21,9]	19 [16 - 22]		
mobiliteit	32,2	32,9 [29,5 - 37,5]	31,6 [27,8 - 34,8]	29 [25 - 32]		
landbouw	33,1	24,5 [22,6 - 25,7]	24,5 [21,9 - 25,6]	26 [23 - 26]		
Totaal	221,2	144,3 [135 - 159]	146,6 [132 - 155]	[116 - 137]	112,8*	11,1**
reductie t.o.v. 1990		[28% - 39%] 35%	[30% - 40%] 34%	[38% - 48%]	49%	95%

* restemissie in 2030 in megaton CO₂-equivalenten, overeenkomend met het wettelijke (streef)doel van 49% reductie ten opzichte van 1990 (221,2 mton)

** restemissie in 2030 in megaton CO₂-equivalenten, overeenkomend met het wettelijke doel van 95% reductie ten opzichte van 1990 (221,2 mton)

Voor de sectoren industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw worden in de KEV 2021, net als in de voorgaande KEV's, voor de ramingen op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid zowel de puntwaarden als de bijbehorende (onzekerheids)bandbreedtes rondom de raming gegeven.

⁸ Het PBL heeft in het voorjaar van 2021 een rapport uitgebracht waarin het de omvang van het probleem analyseert (meer uitstoot dan de mobiliteitssector als geheel), en suggesties doet over de wijze waarop deze bron van emissies kan worden aangepakt (zie ook KEV 2021 voor een overzicht van de Europese initiatieven). Zie: Vollebergh, H., E. Drissen & C. Brink (2021), "Klimaatverandering in de prijzen? Analyse van de beprijzing van broeikasgasemissies in Nederland in 2018", Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

⁹ Beleid dat op 1 mei 2021 concreet was uitgewerkt.

Voor de sector elektriciteit geldt echter dat de onzekerheid dermate groot is dat er geen betrouwbare puntwaarde voor de toekomstige ontwikkeling van de broeikasgasemissies gegeven kan worden, maar alleen een bandbreedte, aldus de KEV 2021. Daarom kan in de KEV 2021 ook voor het nationale totaal (sectortotaal) alleen een bandbreedte gegeven worden. Een en ander betekent dat met ingang van dit jaar geen puntwaarde voor het nationaal totaal beschikbaar is, die aan de doelstelling voor 2030 (49% reductie) kan worden getoetst.

Het doelbereik moet nu worden beoordeeld op grond van de bandbreedte. Volgens de KEV 2021 omvat de bandbreedte voor het nationale totaal diverse onzekerheden – zoals de mate van im- of export van elektriciteit, de economische groei, het weer en ook onzekerheden in verwachte beleidseffecten – die maar deels stuurbaar zijn. Gelet hierop zal de Afdeling bij de beoordeling van het doelbereik de nadruk leggen op de onderkant van de bandbreedte ten aanzien van het emissiereductiepercentage voor het nationale totaal.

Met vastgesteld en voorgenomen beleid wordt het 2030-doel niet gehaald
De KEV 2021 geeft op basis van concreet vastgesteld en voorgenomen beleid een bandbreedte van 38-48% reductie. De raming ligt daarmee 1 tot 11 procentpunt – overeenkomend met een restopgave van 3 tot 25 megaton CO₂-equivalenten – onder het doel van 49% broeikasgasreductie in 2030. Wanneer wordt uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte – 38% reductie in 2030 – is de doelstelling uit de Nederlandse Klimaatwet voor 2030 op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid dus lang niet in zicht, laat staan dat het verwezenlijken van een verhoogde verplichting die voortvloeit uit nieuwe Europese klimaatregelgeving binnen bereik ligt.

Wel is er enige voortgang waar te nemen. De raming voor 2030 is nu 38-48%. In de KEV 2020 was dat 30-40%. Deze voortgang is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de CO₂-heffing voor de sector industrie, die in 2020 is voorbereid en op 1 januari 2021 in werking is getreden. Het is hoog tijd om ook binnen andere sectoren dergelijke vorderingen te bewerkstelligen.

In de sectoren gebouwde omgeving en landbouw is geen voortgang geboekt in vergelijking met de vorige raming in de KEV 2020. De sector elektriciteit geeft – binnen een ruime range – een beperkte afname ten opzichte van de raming van vorig jaar. De sector mobiliteit laat wel een substantiële reductie zien. Reden daarvoor is een combinatie van meer elektrische auto's en een verwachte afname van het aantal gereden kilometers.

Ook met geagendeerd beleid wordt het 2030-doel niet gehaald
In de beschouwing over de concept-Klimaatnota 2020 adviseerde de Afdeling om middels een kwantitatieve duiding beter zicht te krijgen op de verwachte reductie

van beleid dat in voorbereiding is ('pijplijn').¹⁰ In de KEV 2021 is aanvullend op de doorrekening van het vastgestelde en voorgenomen beleid nu ook ingegaan op dit zogenoemde geagendeerd beleid. Het gaat hier om beleidsintenties of beleidscontouren, veelal afspraken uit het Klimaatakkoord uit 2019, die op 1 mei 2021 nog geconcretiseerd moesten worden maar waarvan de bandbreedtes van de potentiële effecten wel geschetst kunnen worden. Met het in beeld brengen van het geagendeerde beleid wordt invulling gegeven aan het verbeteren van het zicht op de voortgang. Dat kan behulpzaam zijn om vast te stellen of extra maatregelen noodzakelijk zijn om de doelstellingen te bereiken.

In de KEV 2021 zijn de denkbare effecten van het meest substantiële geagendeerde beleid in beeld gebracht.¹¹ Het betreft maatregelen in de sectoren gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw, die opgeteld 2 tot 4 megaton CO₂-equivalenten extra reductie in 2030 zouden kunnen opleveren. Uitgaande van de onderkant van de bandbreedte van de raming voor vastgesteld en voorgenomen beleid (11 procentpunt onder het doel voor 2030), is de restopgave zoals gezegd 25 megaton. Het maximaal denkbare effect van het geagendeerde beleid – 4 megaton – is dan ook volstrekt onvoldoende om het doel voor 2030 te kunnen behalen.

Extra maatregelen zijn nú nodig

De ramingen in de KEV 2021 laten zien dat de klimaatdoelstelling voor 2030 nog steeds ver uit zicht is. Dat is verontrustend. Voor 2050 wacht bovendien een nog veel grotere opgave. De verplichtende doelstelling voor 2050 in de Klimaatwet is een broeikasgasreductie van 95% ten opzichte van 1990. Deze doelstelling zal volgens de concept-Klimaatnota in overeenstemming met het doel voor de EU verder worden aangescherpt naar klimaatneutraliteit. Het bereiken van dat doel vergt gecoördineerde systeemtransities en jarenlange voorbereiding. Daarmee kan niet worden gewacht.

In de cyclus van de Klimaatwet is het verschijnen van de tweejaarlijkse voortgangsrapportage bij uitstek het moment om aanvullende maatregelen te treffen om verdere reductie te bewerkstelligen. De regering heeft daarom in de Miljoenennota een aanvullend pakket aan maatregelen gepresenteerd waarmee bijna € 7 miljard in de klimaat- en energietransitie wordt geïnvesteerd, bovenop het bestaande klimaatbeleid. Dat pakket omvat vooral extra geld – als eenmalige investering – voor (bestaande) subsidies (zoals SDE++), maar geen nieuwe substantiële en structurele maatregelen. Het is vooralsnog onzeker in welke mate dit pakket zal bijdragen aan verdere reductie van broeikasgasemissie. Een

¹⁰ Advies van 1 oktober 2020 over de concept-Klimaatnota 2020, (W18.20.0290/IV), Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 609.

¹¹ Het betreft plannen met een denkbaar reductie-effect dat boven de 0,5 megaton CO₂-equivalenten zou kunnen uitkomen, en die openbaar waren in de periode tot het zomerreces van de Tweede Kamer op 9 juli 2021. Dit betekent dat het aanvullend pakket dat is aangekondigd in de Miljoenennota en de concept-Klimaatnota nog niet als geagendeerd beleid in de KEV 2021 is meegenomen.

doorrekening door het PBL is op dit moment niet beschikbaar

Het kabinet kwalificeert het aanvullende pakket als een grote stap, gegeven zijn eigen demissionaire status. Zeker is echter dat het niet genoeg is om de klimaatdoelen te halen. Het kabinet beseft blijkens de concept-Klimaatnota dat aanvullende maatregelen nodig zijn, maar schuift de besluitvorming daarover door naar het volgende, missionaire kabinet. De demissionaire status ontslaat het kabinet echter niet van de plicht om – ook in structurele zin – te doen wat noodzakelijk is. Er is een klimaatcrisis. Deze klimaatcrisis is niet iets van de toekomst, maar al begonnen. Net als in de coronacrisis moeten daarom onmiddellijk maatregelen worden getroffen.

De gevolgen van de klimaatveranderingen worden steeds zichtbaarder. De kans op zware regenval zoals deze zomer in het zuiden van Nederland en vlak over de grens in België en Duitsland neemt verder toe door klimaatverandering.¹² Het is dan ook niet zonder reden dat de EU haar klimaatambities flink heeft opgeschroefd.¹³ Het recente IPCC-rapport is een *reality check* – en zou voor het kabinet des te meer reden moeten zijn om nu daadwerkelijk extra stappen te zetten.

Dat de demissionaire status van het kabinet niet tot verdere vertraging in de aanpak mag leiden, vloeit ook voort uit de Klimaatwet. Die wet – met klimaatdoelstellingen en een procedureel kader – is juist bedoeld om de regering te sterken in het voeren van een consistent klimaatbeleid voor de lange termijn en om kabinetsoverstijgend voortgang te realiseren. Daarbij komt dat de Tweede Kamer sinds maart jl. nieuw gekozen is en dus met nieuw mandaat namens de kiezer beleid kan beoordelen. Anders dan de concept-Klimaatnota suggereert, hoeft er niet te worden getwijfeld aan de opportuniteit van het nemen van extra structurele maatregelen.¹⁴ Ook het parlement heeft een verantwoordelijkheid.¹⁵ Dat de Tweede Kamer bijvoorbeeld de KEV2020 en de Klimaatnota 2020 controversieel heeft verklaard verdraagt zich daarmee niet.

Er zijn nú extra structurele maatregelen nodig. Daarbij moeten substantiële keuzes worden gemaakt waarover helder wordt gecommuniceerd. Dat is ook van belang om de samenleving op die keuzes voor te bereiden en draagvlak te creëren. Door het kabinet eerder gebezigde formuleringen als ‘haalbaar en

¹² Zie <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/kans-op-zware-regenval-zoals-op-13-en-14-juli-neemt-verder-toe-door-klimaatverandering>.

¹³ Volgens het PBL betekent aanpassing van de bestaande EU-richtlijnen een flinke extra opgave voor Nederland. Zie PBL (2021), “Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid.” Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁴ Paragraaf 3.3.2 van de concept-Klimaatnota.

¹⁵ Zie ook het advies van de Afdeling van 19 juli 2018 over de nota van wijziging van de Klimaatwet, (W18.18.0174/IV), Kamerstukken II 2018/19, 34 534, nr. 11. De Afdeling benadrukte 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 volgens de Afdeling geen vrijblijvende houding.

betaalbaar' kunnen daaraan in de weg staan doordat de indruk kan worden gewekt dat er niets ingrijpends hoeft te gebeuren.

3. Bestuur en uitvoering: noodzaak nationale coördinatie en regie

De klimaatcrisis is acuut, fundamenteel en langdurig. Hiervoor is al geconcludeerd dat het daarom noodzakelijk is om nu extra maatregelen te treffen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Tegelijkertijd valt op dat beleidsvorming en de totstandkoming van wetgeving, en ook de realisering van (bestaande) maatregelen en afspraken, traag verloopt of zelfs stopt.

Aanpak ontoereikend

Het kabinet zelf onderkent dat de coördinatie en de regie te licht zijn georganiseerd en dat dit een bedreiging vormt voor het tempo van uitvoering en de bestuurlijke samenwerking rondom het klimaatbeleid. Het kabinet doet daarom volgens de concept-Klimaatnota een aantal ingrepen: de inrichting van een programma energiesysteem, een nieuw Bestuurlijk Overleg Klimaat & Energie, versteviging van het Voortgangsoverleg Klimaatakkoord, verdere ontwikkeling van het wetgevingsprogramma klimaat en energie en verbetering van de monitoring van het klimaatbeleid.

De Afdeling ziet het nieuw opgezette wetgevingsprogramma als een goede stap voorwaarts, en is daar positief over. Een voortvarende aanpak bij het daadwerkelijk tot stand brengen van nieuwe wetgeving is noodzakelijk. Verder zijn de oplossingen van het kabinet kleine ingrepen – vooral gericht op nieuwe overlegstructuren. Dat is niet genoeg. Bovendien kunnen deze ingrepen leiden tot toenemende (inter)bestuurlijke drukte en complexiteit van de organisatie in algemene zin. Dat komt de voortgang niet ten goede.

Voorbeeld netcapaciteit

Tennet, Gasunie en regionale netbeheerders concluderen in april 2021 dat er forse uitbreidingen en aanpassingen van energie-infrastructuren nodig zijn. Dat is nodig om een betrouwbare, klimaatneutrale energievoorziening te kunnen faciliteren. Voor alle energiedragers is een grote behoefte aan (nieuwe vormen van) flexibiliteitsmiddelen en energieopslag. Het belangrijkste is, zeggen de netbeheerders, dat keuzes worden gemaakt en dat voor de noodzakelijke grote aanpassingen "de schop nú op de goede plaats de grond in" moet.¹⁶ In RES-verband ontstaat het hetzelfde beeld: de doorlooptijd voor de ontwikkeling van zon- en windprojecten is korter dan die voor uitbreidingen van netcapaciteit, waardoor de voortgang stopt.¹⁷ Spoedige uitbreiding van de capaciteit van het net, maar ook de totstandkoming van waterstof- en warmtenetten, komt echter

¹⁶ Werkgroep Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050, april 2021: "Het energiesysteem van de toekomst. Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050.

¹⁷ Advies Werkgroep Netimpact, iov Nationaal Programma RES, februari 2021: "Samen slimmer sturen!".

vooralsnog niet van de grond. Daarmee komt de voortgang in alle sectoren in gevaar. Deze problematiek heeft weliswaar de aandacht in de concept-Klimaatnota, maar straalt weinig urgentie uit. Het kondigt alleen de inrichting van een nieuw programma energiesysteem aan – bovenop al bestaande programma's zoals PIDI en TIKI – maar bevat geen concrete oplossingen.

Er is een meeromvattende, substantiële aanpak nodig. Alleen dan lukt het om noodzakelijke systeemveranderingen te realiseren. Het is zaak om daarbij (1) beleid, vaststelling van de doelen (2) sturing op de realisatie van de doelen (3) overleg en consultatie, en (4) uiteindelijke uitvoering, zowel goed van elkaar te onderscheiden als vervolgens effectief met elkaar te verbinden.

De Afdeling wijst nadrukkelijk op het belang van zelfstandige aandacht voor de uitvoering. Gegeven de acute, fundamentele en langdurige klimaatcrisis is het onvermijdelijk dat in Nederland het accent op sturing ("regie") nadrukkelijk (meer) op nationaal niveau ligt. De noodzaak hiervoor volgt ook uit de aangescherpte Europese doelstellingen en de aangekondigde Unierechtelijke regelgeving.¹⁸ Op nationaal niveau dienen in de eerste plaats besluiten tijdig te worden genomen, zodat de betrokken partijen, zowel medeoverheden als publieke en private (uitvoerings)organisaties en bedrijven, hun werk kunnen doen en tempo kunnen maken. De Afdeling verwijst naar de Warmtewet als voorbeeld. Regie op nationaal niveau betekent op tijd besluiten nemen, en niet de beslissing doorschuiven naar een volgend kabinet, waardoor de betrokken partijen niet verder kunnen en de voortgang stopt.

Betekenis van regie op nationaal niveau

Regie op nationaal niveau betekent allereerst dat de besluiten die nodig zijn tijdig worden genomen. Het betekent ook dat, onverminderd de verantwoordelijkheid van individuele bewindslieden voor onderdelen van het beleid, een overall verantwoordelijkheid wordt toegekend aan één minister die daartoe over voldoende bevoegdheden beschikt en een sterke politieke positie bekleedt.

Daartoe behoort in ieder geval een stevige directe departementale verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid. De huidige EZK-portefeuille is daartoe ontoereikend. De eerstverantwoordelijke minister moet een coördinatie- en regietaak worden toebedeeld en voorts in staat worden gesteld om mee te beslissen over uitgaven en wetgeving van andere ministeries die het klimaatbeleid betreffen of evident beïnvloeden. De eerstverantwoordelijke minister dient voor zijn coördinerende en regisserende rol de volledige politieke steun van de minister-president, voorzitter van de ministerraad, te krijgen.

Daarnaast kan gedacht worden aan een adequate, nationale programmaorganisatie gericht op regie op de uitvoering, onder verantwoordelijkheid van de hiervoor bedoelde bewindspersoon. Daarmee heeft

¹⁸ Het 'Fit for 55-pakket' van de Europese Commissie, zie hierover verder paragraaf 4.

deze concrete middelen in handen om vaart te maken, ook om de uitvoering gerealiseerd te krijgen. Het gaat om een organisatie waarin naast monitoring – met een belangrijke rol voor PBL en andere planbureaus – ook sturing plaatsvindt. Daarbij moet ook aandacht zijn voor het voor de transitie noodzakelijke wetenschappelijk onderzoek – alsmede voor het tekort aan technisch personeel voor het realiseren van de klimaatdoelen. In de verdere doordening van een dergelijke organisatie moet ook aandacht worden besteed aan de vraag hoe de taken en bevoegdheden zich verhouden tot de bevoegdheden van en beleidsruimte voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Verbinding met medeoverheden en andere partijen

Draagvlak en goede (inter)bestuurlijke verhoudingen zijn daarbij onverminderd van belang. Met betrokkenen – medeoverheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven – dienen afspraken te worden gemaakt over hun betrokkenheid, de wijze van overleg en consultatie. De mogelijkheid van de inzet van verschillende wijzen van burgerparticipatie moet daarbij worden betrokken.¹⁹ Ook moeten er lessen worden getrokken uit de ervaringen van de totstandkoming van het Klimaatakkoord en de daarna in gang gezette structuur van voortgangs- en uitvoeringsoverleggen.

De Afdeling onderkent de worsteling met het vraagstuk van decentralisatie. Het enthousiasme en de betrokkenheid van medeoverheden bij de klimaatopgave is groot en belangrijk. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan de beleids- en uitvoeringscapaciteiten van ook de medeoverheden. De medeoverheden zijn met de decentralisatie van het sociaal domein en de invoering van de Omgevingswet al zwaar beladen.

De organisatie van het RES-proces kost veel tijd en capaciteit. Niet alleen vanwege de inhoudelijke opgave; ook doordat de RES'en niet van een institutionele inbedding zijn voorzien.²⁰ Er is daardoor een (grote) afstand tussen de planvoorbereiding in de regio en de besluitvorming bij de uiteenlopende groep betrokken overheden in de betreffende regio. In de regio's klinkt de roep om bovenregionale sturingsmechanismen. Beleidskeuzes van de ene regio kunnen immers invloed hebben op een andere regio. Daardoor is er behoefte aan nationale kaders. Dat houdt ook verband met de op nationaal niveau beschikbare cijfermatige informatie die nodig is om de uiteindelijke beleidskeuzes te maken.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, maart 2021: "Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen".

²⁰ Voorlichting van de Afdeling van 25 maart 2021 over interbestuurlijke verhoudingen, (W04.20.0440/I), Kamerstukken II 2021/21, 35570-VII, nr. 97. Zie ook advies van de Afdeling van 1 oktober 2020 over de concept-Klimaatnota 2020, (W18.20.0290/IV), Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 609. De energieregio's hebben geen wettelijke grondslag, de Wet gemeenschappelijke regelingen is hierop niet van toepassing en aan de informatieverstrekking aan lokale vertegenwoordigende organen en het afleggen van verantwoording – tussentijds of achteraf – is vrijwel geen aandacht besteed.

Duidelijk is dat er een roep is om centrale regie, die ook in diverse rapporten doorklinkt.²¹ Gelet op de fundamentele, acute en langdurige klimaatcrisis moet aan die roep gehoor worden gegeven. Het risico is dat onvoldoende snelheid wordt gemaakt. Herstructurering van de aanpak is nodig. Dat betekent niet dat decentrale overheden geen rol van betekenis meer zullen spelen, integendeel. Gemeenten, provincies, waterschappen moeten een stevige rol behouden in de fase van consultatie en overleg, en uiteraard in het netwerk van de uitvoering. Zij moeten uiteindelijk echter niet de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke, nationale beleidsbepaling dragen. De Afdeling merkt op dat dit beter kan worden onderkend, dan dat het zoals nu in het vage wordt gehouden.

Conclusie en advies

De Afdeling adviseert om bestuur en uitvoering op centraal en decentraal niveau langs de hiervoor geschetste lijnen te herstructureren. De prioriteit voor de klimaat- en energietransitie zal zich ook moeten vertalen in de financiële meerjarencaders van het nieuwe kabinet. Dat is noodzakelijk om voldoende voortgang te kunnen halen in de strijd tegen klimaatverandering.

4. NL-Klimaatwet in het perspectief van de nieuwe Europese regelgeving

Europees klimaatrecht is volop in ontwikkeling. Zo is op 29 juli 2021 de Europese klimaatwet in werking getreden.²² De Europese klimaatwet voorziet onder meer in klimaatdoelstellingen voor 2030 en 2050 voor de EU als geheel, een proces om een doelstelling voor 2040 vast te stellen, en een kader om de EU op koers te houden om de doelstellingen te halen. Voor 2050 is de doelstelling klimaatneutraliteit in de Unie.

Deze doelstelling is bindend en daarmee een resultaatsverplichting. Voor 2030 is de doelstelling een reductie voor de EU als geheel van netto-broeikasgasemissies van ten minste 55% ten opzichte van de niveaus van 1990. Ook deze doelstelling is bindend, en eveneens een resultaatsverplichting. De doelstelling voor 2040 wordt vastgesteld na de eerste wereldwijde evaluatie (*global stocktake*) in 2023 in het kader van de Overeenkomst van Parijs.

Daarnaast is op 14 juli 2021 het zogenoemde 'Fit for 55-pakket' van de Europese Commissie (EC) gepubliceerd.²³ Dit pakket bestaat uit 13 verschillende, maar

²¹ Zie Advies Werkgroep Netimpact, iov Nationaal Programma RES, februari 2021: "Samen slimmer sturen!"; Advies Raad voor het Openbaar Bestuur, januari 2021: "Van Parijs naar Praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord"; en Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Ruimtelijke Ordening, april 2021: "Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening."

²² Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet").

²³ Te raadplegen via https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_nl.

nauw verweven wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie. Deze wetgevingsvoorstellen zijn erop gericht om de nieuwe doelstellingen van de Europese Klimaatwet te realiseren. De voorgestelde nieuwe wetgeving in het Fit for 55-pakket heeft betrekking op onder meer het EU-emissiehandelssysteem (EU ETS), hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, emissiearme vervoerswijzen en bijbehorende ondersteunende infrastructuur- en brandstofbeleidsmaatregelen, maatregelen ter preventie van koolstoflekkage, en instrumenten voor het behoud en de aanwas van natuurlijke koolstofputten.

De inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet laat onverlet dat er ruimte blijft voor een eigen Nederlandse Klimaatwet. De Europese Klimaatwet is weliswaar een verordening en daarmee rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat – maar de Europese Klimaatwet introduceert doelstellingen die gelden voor de EU als geheel. Dat laat in beginsel ruimte voor lidstaten om eigen doelstellingen vast te stellen.²⁴

Er blijft niet alleen ruimte – in juridische zin – voor een Nederlandse Klimaatwet met eigen doelstellingen; zo'n wet heeft met de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet ook nog steeds daadwerkelijk meerwaarde. De Nederlandse Klimaatwet weerspiegelt immers de nationale ambitie en dient als waarborg voor de voortgang van het reeds ingezette nationale klimaatbeleid. Daarbij is de Nederlandse Klimaatwet niet alleen een bindmiddel voor de diverse actoren in het Nederlandse maatschappelijke veld, maar bindt het ook opeenvolgende regeringen en parlementen aan de klimaatdoelstellingen in de wet. De Nederlandse Klimaatwet zorgt daarmee voor continuïteit in het bereiken van de gestelde doelen.

Om de meerwaarde van de Nederlandse Klimaatwet te behouden is het echter wel aangewezen dat de doelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet minimaal even ambitieus zijn als die in de Europese Klimaatwet. Dat is met de inwerkingtreding van de Europese Klimaatwet niet langer het geval. De Nederlandse doelstelling voor 2030 is immers 49% broeikasgasreductie ten opzichte van 1990, daar waar dat in de Europese Klimaatwet -55% voor de gehele Unie is, en de doelstelling voor 2050 is in de Nederlandse Klimaatwet -95%, terwijl dat in de Europese Klimaatwet broeikasgasneutraliteit is.

In dit licht acht de Afdeling de in de concept-Klimaatnota aangekondigde aanpassing van de Nederlandse Klimaatwet ontoereikend. De concept-Klimaatnota vermeldt dat vooruitlopend op de besluitvorming van het volgende kabinet een wetsvoorstel wordt voorbereid met een wijziging van de Nederlandse Klimaatwet.

²⁴ Zie ook de concept-Klimaatnota (paragraaf 1.2): "In Europees verband is een doelstelling van 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraliteit voor de EU als geheel in 2050 vastgelegd in een Europese Klimaatwet. Dit zijn doelen voor de EU als geheel. Deze worden niet 1-op-1 vertaald naar individuele lidstaten."

In dit wetsvoorstel zal volgens de concept-Klimaatnota het reductiedoel voor 2050 – in overeenstemming met het doel voor de EU – worden aangescherpt van 95% broeikasgasreductie naar klimaatneutraliteit. Volgens de concept-Klimaatnota zal voor het 2030-doel in de Nederlandse Klimaatwet echter bepaald worden “dat het nationale reductiedoel geldt onverminderd de reducties die op grond van de Europese verplichtingen moeten worden bereikt”.²⁵

Het is onduidelijk wat een dergelijke wijziging precies betekent. Als dit zo moet worden begrepen dat het nationale doel in de Nederlandse Klimaatwet minder ambitieus zal zijn dan -55% in 2030, dan acht de Afdeling dat onvoldoende.²⁶ Nederland heeft zich immers jarenlang sterk gemaakt voor een doelstelling van -55% in 2030 voor de gehele Unie. Het geeft dan geen pas om in de eigen Klimaatwet alleen voor zichzelf een minder ambitieuze doelstelling te hanteren.

Ook op andere onderdelen acht de Afdeling verdergaande aansluiting van de Nederlandse Klimaatwet op de Europese Klimaatwet aangewezen. De doelstellingen in de Europese Klimaatwet voor zowel 2030 als 2050 zijn ieder afzonderlijk als bindende doelstelling geformuleerd, en zijn daarmee resultaatsverplichtingen. De doelstelling voor 2030 in de Nederlandse Klimaatwet is echter als streefdoelstelling geformuleerd; alleen de doelstelling voor 2050 is een resultaatsverplichting. In lijn met de Europese Klimaatwet zou de doelstelling voor 2030 in de Nederlandse Klimaatwet ook een resultaatsverplichting moeten zijn.

Verder bevat de Europese Klimaatwet een procedure voor de vaststelling voor een doelstelling voor 2040, maar ontbreekt een vergelijkbaar tussentijds instrument in de Nederlandse Klimaatwet. Om het doel van klimaatneutraliteit voor 2050 te verzekeren, ligt het voor de hand om in de Nederlandse Klimaatwet ook een (procedure voor een) tussendoel vast te leggen.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat in de Nederlandse Klimaatwet doelstellingen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie ontbreken. Dit terwijl het bevorderen van energie-efficiëntie en het gebruik van hernieuwbare energie belangrijke pijlers zijn van het Europese beleid om klimaatverandering tegen te gaan. De doelstellingen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie worden in de voorgestelde regelgeving in het Fit for 55-pakket ook aangescherpt. Weliswaar is het Nederlandse beleidsuitgangspunt ‘sturen op CO₂’, maar om verdergaand aan te sluiten bij de nieuwe Europese regelgeving en om te bevorderen dat Nederland ook die doelstellingen bereikt, geeft de Afdeling in overweging om in de Nederlandse Klimaatwet ook doelstellingen te verankeren voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.

²⁵ Bijlage 2 bij de concept-Klimaatnota. Zie ook de paragraaf “Hoofdpijnen” in de concept-Klimaatnota, met daarin de verwijzing naar Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 808. Zie ook Fiche: ESR-verordening, Kamerstukken II 2020/21, 22112, nr. 3194.

²⁶ Het Studierapport-Van Geest (paragraaf 3.3.2) duidt erop dat met de voorgenomen aanpassing wordt gestuurd op voorlopige handhaving van het doel van -49% in 2030.

De Afdeling adviseert de Nederlandse Klimaatwet in aansluiting op de nieuwe Europese klimaatregelgeving substantieel te wijzigen en een wijzigingsvoorstel daarvoor snel in procedure te brengen.

5. Cyclus van de Klimaatwet in het perspectief van de begrotingscyclus

In de beschouwing over het Klimaatplan 2019 heeft de Afdeling haar zorgen geuit over de ordelijkheid van het proces omtrent de emissiecijfers. De Afdeling wees erop dat een onoverzichtelijk geheel is ontstaan wat betreft de ramingen van de broeikasgasemissies in de KEV en aanvullende doorrekeningen. Het is volgens de Afdeling daarom zaak om te zorgen voor een ordelijk proces, waarbij ook aandacht zou moeten zijn voor de samenhang en volgorde van de begrotingscyclus en de cyclus geschetst in de Klimaatwet. De zorg over de ordelijkheid van het proces is ook nu actueel. Onder meer omdat de resultaten van de augustusbesluitvorming niet konden worden meegenomen in de emissieramingen in de KEV 2021.

De KEV verschijnt eind oktober. Dat is te laat voor het meenemen van de resultaten in de te maken overwegingen bij het opstellen van de ontwerpbegroting van het volgende jaar. Zo vinden de voorjaarsbesluitvorming en de augustusbesluitvorming plaats op basis van een KEV die in oktober van het jaar voorafgaand aan de besluitvorming is gepubliceerd.²⁷ Dit betekent dat de KEV beleid bevat van een jaar tot 1,5 jaar oud en dat eventueel nieuw beleid waartoe besloten wordt in augustus niet wordt meegenomen in de eerstvolgende KEV van oktober dat jaar. Daarmee is de informatie uit de KEV verouderd, en bestaat het risico dat de KEV aan relevantie in de begrotingsbesluitvorming verliest.

Ook in breder verband is inmiddels geconstateerd dat de planning en verschijningsdatum van de KEV niet goed aansluiten bij de begrotingscyclus. De 16^e Studiegroep Begrotingsruimte adviseert in zijn rapport om de rapportagecyclus van het PBL en SCP, bijvoorbeeld als het gaat om de KEV, beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus.²⁸ De Studiegroep stelt dat de kennis en expertise van de beide planbureaus nu niet optimaal benut kunnen worden, terwijl de ramingscyclus van het CPB reeds is ingericht om als basis te kunnen dienen voor de budgettaire besluitvorming van het kabinet.

²⁷ In de voorjaarsbesluitvorming wordt over de uitgavenkant van de begroting voor het volgende jaar beslist. In de augustusbesluitvorming wordt over de inkomstenkant van de begroting voor het volgende jaar beslist.

²⁸ 16^e Studiegroep begrotingsruimte, oktober 2020: "Koers bepalen – Kiezen in tijden van budgettaire krapte." De Studiegroep Begrotingsruimte – bestaande uit de secretarissen-generaal van de ministeries betrokken bij begrotingsbeleid, het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank – brengt traditiegetrouw voorafgaand aan verkiezingen advies uit over de begroting van de Rijksoverheid.

Door onder meer de KEV aan te laten sluiten op de begrotingscyclus, wordt betere sturing op brede welvaart mogelijk. Klimaatverandering is een belangrijk onderdeel van brede welvaart. Sinds het Miljoenennota-advies van de Afdeling uit 2018, waarin wordt geadviseerd het perspectief van brede welvaart centraal te stellen, is veelvuldig aandacht geweest voor het begrip brede welvaart, door onder meer de Tweede Kamer en de planbureaus.²⁹

De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert een nieuw kabinet in zijn rapport om explicieter te sturen op brede welvaart. In aanvulling op haar eerdere advies beveelt de Afdeling in het advies over de Miljoenennota 2022 aan om aspecten van brede welvaart mee te nemen bij vaststelling van het begrotingsbeleid.³⁰ Daarmee kunnen stappen worden gezet in het ex-ante toetsen van nieuw beleid op basis van relevante aspecten van brede welvaart, en dus ook op klimaatverandering.

De Studiegroep Begrotingsruimte benadrukt dat op de belangrijkste momenten in het begrotingsproces die informatie voorhanden dient te zijn die nodig is voor het maken van integrale afwegingen. Integrale besluitvorming is een kernonderdeel van het begrotingsbeleid en zorgt ervoor dat de baten en kosten van politieke keuzes tegen elkaar worden afgewogen. Dat dient een democratisch belang.³¹

Bovendien stimuleert integrale besluitvorming het departementenoverstijgend denken. Dit is onder meer van belang bij thema's die raken aan klimaatverandering, aangezien de kosten en baten van klimaatverandering vaak op de terreinen van de verschillende departementen neerslaan. Om brede welvaart een onderdeel te laten zijn van integrale besluitvorming, dient op de belangrijkste momenten in dit proces de juiste informatie voorhanden te zijn, zoals de KEV.

De 16^e Studiegroep begrotingsruimte en de Afdeling in haar advies over de Miljoenennota 2022 wijzen daarnaast op het belang van een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.³² Momenteel kent de begrotingscyclus één hoofdbesluitvormingsmoment (intern kabinet) in het voorjaar over de uitgaven, en een besluitvormingsmoment in augustus over de lasten en de koopkracht op basis van de meest actuele raming. Op Prinsjesdag worden vervolgens de begrotingen en de Miljoenennota aan de Tweede Kamer

²⁹ Advies van de Afdeling over de Ontwerp-Miljoenennota 2019, (W06.18.0239/III), Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 3.

³⁰ Advies van de Afdeling over de Ontwerp-Miljoenennota 2022, (W06.21.0163/III/B), te raadplegen via de website van de Raad van State.

³¹ Zie Voorjaarsrapportage 2021 van de Afdeling, (W06.21.0089/III/B), Kamerstukken II 2020/21, 21 501-07, nr. 1750.

³² 16^e Studiegroep begrotingsruimte, oktober 2020, "Koers bepalen – Kiezen in tijden van budgettaire krapte"; en advies van de Afdeling over de Ontwerp-Miljoenennota 2022, (W06.21.0163/III/B), te raadplegen via de website van de Raad van State.

aangeboden. Steeds vaker vragen ontwikkelingen in het lopende jaar om politieke besluiten met budgettaire gevolgen. Daardoor komt de integrale besluitvorming onder druk te staan. Door in het voorjaar zowel over de uitgavenkant als inkomstenkant van de begroting te besluiten, ontstaat meer samenhang tussen de besluitvorming over de inkomsten en de uitgaven.

Bij een vast hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar dient de KEV, om een relevante rol te kunnen spelen in de besluitvorming, op dat moment actueel en volledig te zijn. De Afdeling adviseert om te onderzoeken op welk moment de publicatie van de KEV het meeste effect sorteert, om zo bij te dragen aan beter beleid. In navolging hiervan is het ook logisch het publicatiemoment van de Klimaatnota hierop aan te passen, waarna hierover in het voorjaar met het parlement debat kan worden gevoerd.³³ Aanpassing van de Klimaatwet is in het licht van de nieuwe Europese regelgeving al noodzakelijk. Het ligt daarom voor de hand ook de beleidscyclus in de Klimaatwet aan te passen.³⁴

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

³³ In het advies van de Afdeling over de ontwerp-Miljoenennota 2022, (W06.21.0163/III/B), adviseert de Afdeling het aankomende kabinet om de Miljoenennota in het voorjaar bij de Staten-Generaal in te dienen, waarna in beide Kamers een algemene financiële beschouwing wordt gehouden. Op deze manier wordt het parlement beter in positie gebracht om zijn budgetrecht materieel te effectueren en wordt toch dicht bij de huidige begrotingscyclus gebleven.

³⁴ Met inachtneming van de cycli in de Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.