No.W18.21.0324/IV 's-Gravenhage, 20 januari 2022

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 oktober 2021 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van de Klimaatwet om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (Klimaatwet 1.5), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel – met als citeertitel Klimaatwet 1.5 – beoogt te verzekeren dat Nederland een maximale inspanning gaat leveren om het 1,5OC‑doel van de Overeenkomst van Parijs te bereiken. Daartoe voorziet het in een aanscherping van de doelen in de huidige Klimaatwet voor de reductie van broeikasgasemissies. Om die aangescherpte doelen te bereiken, kent het initiatiefwetsvoorstel regelingen voor een aantal extra instrumenten, zoals een maandelijkse rapportage over de uitstoot van broeikasgassen, een emissiebudget en een onafhankelijke klimaatcommissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het met de indiening van het wetsvoorstel gediende belang om zo spoedig mogelijk tot een zo groot mogelijke reductie van de emissies van broeikasgassen te komen. Zij merkt echter op dat uit het initiatiefwetsvoorstel niet duidelijk wordt wat de precieze klimaatdoelstelling is: een klimaatneutraal Nederland of een emissievrij Nederland in 2030. De voorgestelde versnelling van de emissiereductie van broeikasgassen is zeer drastisch en leidt tot een verkorting van de termijn om tot een klimaatneutraal of emissievrij Nederland te komen ten opzichte van alle bekende doelstellingen van 29 jaar naar 9 jaar.

Hoe noodzakelijk een versnelling ook is, de toelichting geeft geen motivering voor de noodzaak van deze ingrijpende versnelling, noch voor de haalbaarheid ervan. Het voorstel geeft daarmee geen blijk van een inzicht in en zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. Het maakt ook niet duidelijk hoe het daadwerkelijk zal bijdragen aan een zo groot mogelijke reductie van de uitstoot van broeikasgassen.

In verband met deze opmerkingen kan de Afdeling niet positief adviseren over het initiatiefwetsvoorstel.

1. Inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een aanscherping van de doelen in de huidige Klimaatwet voor de reductie van broeikasgasemissies. Het initiatiefwetsvoorstel bevat daartoe een doelstelling voor de reductie van de emissie van broeikasgassen die moet leiden tot een emissievrij Nederland,[[1]](#footnote-1) dan wel een klimaatneutraal Nederland in 2030.[[2]](#footnote-2) Nieuw is dat deze doelstelling, anders dan in de huidige Klimaatwet, ook betrekking heeft op de emissies van broeikasgassen door zowel lucht- als zeevaart.

Het initiatiefwetsvoorstel regelt verder dat een zogenoemd emissiebudget in het klimaatplan wordt opgenomen. Met dat emissiebudget wordt het totaal aan emissies van broeikasgassen vastgesteld dat binnen Nederland ten hoogste mag worden uitgestoten in een te bepalen periode.[[3]](#footnote-3) Een nieuw op te richten klimaatcommissie zal daarvoor aanbevelingen doen in lijn met de doelstellingen van de Klimaatwet 1.5. Die klimaatcommissie zal volgens het initiatiefwetsvoorstel ook de huidige taak van de Afdeling advisering van de Raad van State overnemen om advies uit te brengen over de Klimaatnota en het Klimaatplan.

Daarnaast schrijft het initiatiefwetsvoorstel voor dat beleid wordt gevoerd dat maximaal bijdraagt aan de beperking van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd. Ook wordt een verhoging van de frequentie van de rapportages over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan, van een keer per 24 maanden naar iedere maand, voorgesteld.

1. Klimaatdoelstellingen van het initiatiefwetsvoorstel

Volgens de toelichting is het doel van het initiatiefwetsvoorstel dat Nederland een maximale inspanning levert aan de in de Overeenkomst van Parijs neergelegde doelstelling om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur te beperken tot ten hoogste 1,5 OC .[[4]](#footnote-4)

1. *Geen eenduidige doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies*

De Afdeling merkt op dat het initiatiefwetsvoorstel niet eenduidig is over de concrete doelstelling voor de reductie van broeikasgassen. Enerzijds gaat het voorstel uit van een emissievrij Nederland in 2030.[[5]](#footnote-5) Anderzijds gaat het uit van een klimaatneutraal Nederland in 2030.[[6]](#footnote-6) Een emissievrij Nederland betekent dat in het geheel geen emissies meer plaatsvinden. Een klimaatneutraal Nederland betekent dat de netto‑uitstoot nul bedraagt. In dat geval worden wel broeikasgassen uitgestoten, maar is de opname van broeikasgassen door bijvoorbeeld natuurlijke bronnen zoals bossen en oceanen tenminste gelijk aan die van de uitstoot.

Een klimaatneutraal Nederland is dan ook niet gelijk aan een emissievrij Nederland. Tussen beide doelstellingen bestaat een wezenlijk verschil, met belangrijke consequenties voor de praktijk en het te formuleren beleid. Het uitgangspunt van het voorstel moet op dit punt duidelijk zijn en mag de keuze tussen de twee genoemde doelstellingen niet in het midden laten.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat uit de formulering van de wettekst van het initiatiefwetsvoorstel noch uit de toelichting duidelijk wordt of het gaat om een inspannings- of een resultaatsverplichting. Enerzijds lijkt het te gaan om een resultaatsverplichting, waarbij in 2030 een emissievrij of klimaatneutraal Nederland moet zijn bereikt, anderzijds wordt in de toelichting gesproken over een “maximale inspanning” waarmee een inspanningsverplichting gesuggereerd wordt.

1. *Noodzaak voor de voorgestelde aanscherping van de reductiedoelstelling*

De Afdeling onderschrijft het met de indiening van het initiatiefwetsvoorstel gediende belang om zo spoedig mogelijk tot een zo groot mogelijke reductie van de emissies van broeikasgassen te komen. De Afdeling heeft er in dat verband in haar advies over de Klimaatnota 2021[[7]](#footnote-7) op gewezen dat de Nederlandse doelstelling ten minste even ambitieus dient te zijn als die van de Europese Klimaatwet. Daarin wordt uitgegaan van een reductie binnen de Unie van netto‑broeikasgasemissies van ten minste 55% in 2030 en een netto uitstoot van nul binnen de Unie in 2050.[[8]](#footnote-8) Ook het coalitieakkoord gaat voor de Klimaatwet daarvan uit. Het beleid wordt gericht op een doelstelling van 60% CO2 reductie in 2030 om de 55% ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.[[9]](#footnote-9)

Ongeacht of moet worden uitgegaan van een emissievrij of van een klimaatneutraal Nederland in 2030, betekent de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen reductiedoelstelling voor emissies van broeikasgassen een drastische verhoging ten opzichte van de doelstellingen zoals die zijn neergelegd in de huidige klimaatwet, maar ook ten opzichte van de Europese klimaatwet. De uit die verhoging voorvloeiende versnelling van de termijn om tot een klimaatneutraal Nederland te komen leidt op grond van het initiatiefwetsvoorstel tot een verkorting van de termijn ten opzichte van alle bekende doelstellingen van 29 jaar naar 9 jaar.

In dit verband merkt de Afdeling op dat de doelstelling van een netto uitstoot van nul binnen de Unie in 2050 is gebaseerd op het IPCC-rapport uit 2018.[[10]](#footnote-10) Volgens dat rapport vereist een gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging van ten hoogste 1,5OC, dat in uiterlijk 2050 de CO2-emissies tot netto nul zijn gedaald, samen met grote reducties van andere broeikasgassen. Dat roept de vraag op of het nodig is om, zoals in het initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld, voor Nederland een doelstelling op te nemen die een drastische versnelling van het reductietempo betekent ten opzichte van het reductietempo dat uit die doelstelling in de Europese klimaatwet voortvloeit. En wat de betekenis daarvan is in het licht van het internationale en grensoverschrijdende karakter van de klimaatproblematiek. Dit alles nog afgezien van de betekenis van het voorstel in het licht van alle Europese voorstellen (het ‘Fit for 55-pakket’).

Uit het voorstel wordt niet duidelijk waarom het voor het voorkomen van een gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging met meer dan 1,5OC, nodig is dat Nederland in afwijking van de reductiedoelstelling zoals neergelegd in de Europese klimaatwet al in 2030 klimaatneutraal of emissievrij zou moeten zijn. Evenmin geeft de toelichting op het voorstel inzicht in de vraag of er minder bezwarende alternatieven zijn om die wereldwijde doelstelling te behalen. Ook mist de Afdeling, die de aard en ernst van het probleem onderkent, een beschrijving en rechtvaardiging van de kosten en lasten die zullen voortvloeien uit de zeer ambitieuze doelstelling van het voorstel. Hierdoor blijft de noodzaak voor de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen drastische versnelling van het reductietempo in afwijking van de Europese klimaatwet, onduidelijk.

1. *Haalbaarheid van de voorgestelde aanscherping van de reductiedoelstelling*

Om de voorgestelde reductiedoelstelling in 2030 te kunnen verwezenlijken zullen op relatief korte termijn zeer drastische maatregelen genomen moeten worden.

De Afdeling merkt op dat het initiatiefwetsvoorstel niet ingaat op de vraag wat in algemene zin nodig zal zijn om de daarin opgenomen reductiedoelstelling te verwezenlijken. Reden hiervoor is volgens de toelichting dat de politiek de verantwoordelijkheid heeft voor het nemen van de benodigde inhoudelijke beleidskeuzes om invulling te geven aan de reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet 1.5. Dat neemt echter niet weg dat de inhoud van de regelgeving gebaseerd dient te zijn op kennis van alle relevante factoren en op een gedegen analyse daarvan.[[11]](#footnote-11)

Dit betekent dat thans inzicht moet worden gegeven in de aard en omvang van de opgave die met het voorliggende voorstel wordt geformuleerd. Kwalitatief en kwantitatief moet inzichtelijk worden gemaakt wat de consequenties van het voorstel zullen zijn om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid in praktisch, technisch en maatschappelijk opzicht te verzekeren. Ook de consequenties in het licht van de Europese voorstellen (het ‘Fit for 55-pakket’) moeten inzichtelijk worden gemaakt.

Omdat deze inzichten ontbreken laat het voorstel tevens in het midden of en hoe de daarin opgenomen doelstelling voor de reductie van broeikasgassen kan worden verwezenlijkt en daarmee of de voorgestelde doelstelling ook haalbaar is.

De Afdeling acht een verdergaande doelstelling als opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel, zonder een gedegen analyse van de consequenties ervan, zonder inzicht in de aard en omvang van de opgave en zonder dragende motivering van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid, niet realistisch.

1. *Conclusie*

De Afdeling concludeert dat de doelstelling voor de reductie van broeikasgassen in het voorstel, emissievrij of klimaatneutraal, onduidelijk is. Voorts is niet gemotiveerd waarom een klimaatneutraal of emissievrij Nederland reeds in 2030 moet zijn bereikt en niet wordt aangesloten bij de in de Europese klimaatwet opgenomen doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Evenmin voorziet de toelichting bij het voorstel in een analyse van de mogelijkheden en gevolgen voor de Nederlandse samenleving om het wel zeer ambitieuze doel te bereiken. De toelichting gaat daarmee niet in op de implicaties en complicaties van het wetsvoorstel en geeft zo geen blijk van inzicht in en een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. Zonder dat inzicht lijken de voorgestelde doelstellingen ook niet realistisch.

De Afdeling adviseert daarom af te zien van het voorstel.

De Afdeling merkt verder het volgende op.

1. Koolstofemissies geïmporteerde producten

Het initiatiefwetsvoorstel schrijft voor dat beleid wordt gevoerd dat maximaal bijdraagt aan beperkingen van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd.

In de toelichting wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe aan dit beleid invulling moet worden gegeven. Denkbaar is dat het daarbij gaat om regels over de samenstelling van goederen, een verbod op de import van goederen die bepaalde bestanddelen bevatten of bepaalde heffingen op goederen. Dergelijke maatregelen vormen potentieel een belemmering van het vrij verkeer van goederen en moeten om die reden worden gerechtvaardigd.[[12]](#footnote-12)

Ruimte voor rechtvaardiging bestaat alleen als de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Ook moeten maatregelen, zowel op zichzelf bezien, als in vergelijking met andere maatregelen, evenredig zijn aan het belang van dat doel. Heffingen op geïmporteerde producten mogen voorts niet discriminatoir zijn ten opzichte van gelijksoortige nationale producten en mogen er evenmin toe leiden dat daardoor binnenlandse producten zijdelings worden beschermd.[[13]](#footnote-13)

De Afdeling wijst voorts op het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de buitengrenzen van de EU (CBAM).[[14]](#footnote-14) Dit mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens moet producenten in derde landen en importeurs in de EU motiveren om hun koolstofuitstoot te verminderen en heeft daarmee dezelfde intenties als het initiatiefwetsvoorstel. De Afdeling ziet, voor zover deze EU-maatregel al ruimte laat voor een aanvullende strengere nationale maatregel, geen toegevoegde waarde van het voorstel op dit punt.

1. Frequentie voortgangsrapportages

Het voorstel voorziet in een verhoging van de frequentie van de rapportages over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan, van een keer per 24 maanden naar iedere maand.[[15]](#footnote-15) Daarmee wordt beoogd het mogelijk te maken klimaatbeleid sneller bij te kunnen sturen.[[16]](#footnote-16)

Indien rapportages over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan daartoe aanleiding geven moeten bestaande maatregelen worden geïntensiveerd of extra maatregelen worden genomen als daartoe aanleiding bestaat in het licht van de doelstellingen van de Klimaatwet. Het gaat daarbij dus om bijstelling van beleid waar dat nodig is voor het bereiken van de doelen van de Klimaatwet.[[17]](#footnote-17)

Beleid moet in voldoende mate voorspelbaar zijn voor burgers en uitvoerende organisaties. Dat is nodig om te verzekeren dat beleid het beoogde resultaat kan hebben.

Om de voortgang van de uitvoering en resultaten van beleid te kunnen beoordelen, is het verder noodzakelijk dat beleid de tijd krijgt om zijn werking te hebben. Waar de termijn van rapportage over de effecten van beleid te kort is, zal beoordeling van de effecten van ingezet beleid, niet goed mogelijk zijn. Dit brengt het risico met zich dat te snel wordt geconcludeerd dat beleid onvoldoende of meer dan voldoende resultaat heeft en moet worden gewijzigd.

Juist bij maatregelen als hier aan de orde, die zijn gericht op reductie van emissies van broeikasgassen, liggen snelle resultaten die duidelijk het effect zijn van beleid vaak niet in de lijn der verwachting en is doorgaans een langere termijn nodig om resultaten van beleid te kunnen beoordelen. Een maandelijkse rapportage staat dan eerder aan een juiste interpretatie en beoordeling van de resultaten van beleid in de weg, dan dat het eraan bijdraagt. De bestaande rapportagecyclus van een keer per 24 maanden in de huidige Klimaatwet sluit daarnaast ook aan bij de rapportagecyclus over de voortgang van het klimaatbeleid van de Europese Unie. In dit licht bezien acht de Afdeling de voorgestelde verhoging van de frequentie van de voortgangsrapportage niet wenselijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

1. Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, eerste lid. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid, onder b. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder a, gelezen in verbinding met artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid, onder a, en artikel I, onderdeel A, voorgesteld artikel 1, tweede lid (definitie emissiebudget). [↑](#footnote-ref-3)
4. Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, onder a. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, eerste lid, van de Klimaatwet. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid, onder b. [↑](#footnote-ref-6)
7. Advies van de Afdeling van 30 september 2021, (W18.21.0275/IV), Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 901. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 2, eerste lid van de Europese klimaatwet (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)/1999). [↑](#footnote-ref-8)
9. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021-2025, Hoofdstuk 2, Klimaat en energie [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie punt 3 van de considerans van de Europese Klimaatwet, onder verwijzing naar: IPCC, 2018: “Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.” Het meest recente IPCC-rapport “Climate Change 2021, The Physical Science Basis”, werpt geen nieuw licht op de noodzakelijke doelstellingen. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie de toelichting bij Aanwijzing 2.3 “Voorafgaand onderzoek” van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artikel 110 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-13)
14. COM(2021) 564 final, 2021/0214(COD). [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel I, onderdeel D, voorgestelde wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet. [↑](#footnote-ref-15)
16. Memorie van toelichting, paragraaf 3.1, onder a. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie in dit verband ook het Klimaatplan 2021-2030, paragraaf 5.2.2. [↑](#footnote-ref-17)