

's-Gravenhage,

Aan de beide Kamers der Staten-Generaal

22478286

Nader rapport inzake het ontwerp-beleidsprogramma Klimaat en concept-Klimaatnota

=====

Op 2 juni heeft het kabinet het ontwerp-beleidsprogramma Klimaat gepresenteerd. Dit ontwerp-beleidsprogramma bevat voorstellen voor de uitwerking van het klimaatbeleid uit het Coalitieakkoord en bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende 10 jaar – gericht op het realiseren van de (aangekondigde) aangescherpte klimaatdoelen. Het ontwerp-beleidsprogramma is een aanvulling op het Klimaatplan uit 2020 dat is gebaseerd op het Klimaatakkoord.

Het beleidsprogramma wordt voorbereid volgens de procedure die in artikel 5, leden 2 tot en met 5, van de Klimaatwet is voorgeschreven voor het wijzigen van het Klimaatplan.

Het kabinet heeft daarnaast de concept-Klimaatnota vastgesteld.

In lijn met de Klimaatwet is de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) als onafhankelijk adviseur van de regering gehoord over het ontwerp-beleidsprogramma en de concept-Klimaatnota. De beschouwing van de Afdeling, gedateerd op 14 september 2022 nr. W18.22.0086/IV, bied ik u hierbij aan.

Het kabinet dankt de Afdeling voor de beschouwing over het ontwerp-beleidsprogramma en de concept-Klimaatnota. Dit nader rapport beschrijft de kernpunten uit de beschouwing, die cursief zijn weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

1. Procedurele opmerkingen

De Afdeling beschouwt de aanvulling van het Klimaatplan door middel van het ontwerp-Beleidsprogramma als een wijziging van het klimaatplan waarover zij wordt gehoord. De Afdeling mist in het ontwerp-Beleidsprogramma een verwerking van de reactie van het kabinet op de publieksconsultatie. Weliswaar geeft het kabinet in een zogenoemd Nota van Antwoord een appreciatie bij de publieksconsultatie. Deze bevat op onderdelen aanvullende informatie, terwijl een op basis van de consultatie bijgesteld nieuw concept van het Beleidsprogramma ontbreekt. Dit komt de overzichtelijkheid niet ten goede, ook niet voor de behandeling in het parlement. Deze werkwijze verdient dan ook niet de schoonheidsprijs en dient in de toekomst te worden vermeden. Het is aan het kabinet om er voor te zorgen dat er een volwaardig – gewijzigd – Klimaatplan wordt vastgesteld.

Het kabinet erkent dat het belangrijk is om een overzicht te hebben van (de hoofdlijnen van) het klimaatbeleid, en dat een volwaardig (gewijzigd) Klimaatplan wordt vastgesteld. Bij het opstellen van het ontwerp-beleidsprogramma klimaat is gezocht naar een juiste vorm om op korte termijn de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid te presenteren en deze aan te laten sluiten bij eisen die hierover zijn opgenomen in de Klimaatwet. Daarmee is gekomen tot de huidige opzet. Het ontwerp-Beleidsprogramma beschrijft de hoofdlijnen van het klimaatbeleid dat, aanvullend op het Klimaatplan uit 2020, nodig is om de in het Coalitieakkoord aangescherpte klimaatdoelen te

realiseren. De in het ontwerp-Beleidsprogramma opgenomen beleidsvoornemens zijn niet gewijzigd naar aanleiding van de publieksconsultatie. Hiermee vormen het Klimaatplan uit 2020 en het beleid uit het ontwerp-beleidsprogramma klimaat een volwaardig Klimaatplan.

De publieksconsultatie heeft wel suggesties en aandachtspunten voor de uitwerking van het beleid opgeleverd. Deze suggesties en aandachtspunten worden daarom door verantwoordelijk bewindspersonen bij de uitwerking van het klimaatbeleid betrokken. Ook worden sommige zienswijzen uit de publieksconsultatie meegenomen in het onafhankelijk interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) dat genoemd wordt in het ontwerp-beleidsprogramma. Dit traject zal suggesties opleveren voor aanscherpingen en aanvullende maatregelen ten opzichte van het ontwerp-beleidsprogramma.

In 2024 zal het kabinet een nieuw volwaardig en overzichtelijk integraal Klimaatplan opstellen.

2. Concretiseren en prioriteren

Om de doelstellingen uit de Klimaatwet te halen moet in alle sectoren versneld aan de slag worden gegaan met de uitvoering van beleid. Daarom adviseert de Afdeling allereerst te focussen op het concretiseren van voorgenomen maatregelen en het uitstippelen van een marsroute voor de uitvoering daarvan. Hoe sneller begonnen wordt met die uitvoering, hoe gunstiger het effect is op het reduceren van de emissies. En hoe later wordt begonnen, hoe complexer de opgave wordt.

De Afdeling merkt op dat het kabinet met het aangekondigde IBO-traject concrete keuzes voor zich uit schuift en dat er al uitvoerige inventarisaties liggen van oplossingen die kunnen bijdragen aan emissiereducties. Het kabinet wordt opgeroepen deze bestaande inventarisaties te concretiseren en knopen door te hakken met betrekking tot de uitvoering, zodat projecten op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. In dat kader heeft de Afdeling in 2021 geadviseerd om één nationale programmaorganisatie in te stellen die regie voert op de uitvoering.¹ De Afdeling wijst de regering gelet op het bovenstaande nogmaals op dit advies.

Het kabinet herkent het belang van snelle uitvoering om de klimaatdoelen te realiseren. De minister voor Klimaat en Energie bespreekt vanuit zijn coördinerende rol ieder kwartaal de voortgang van de uitvoering van het klimaatbeleid met de verantwoordelijk bewindspersonen en de medeoverheden. De voortgang wordt gemonitord via het Dashboard Klimaatbeleid. Deze monitoring zal samen met departementen en mede-overheden worden verdiept, met een focus op de implementatie van aangekondigde maatregelen en bijbehorende tijdlijnen in de uitvoering. Het dashboard en de reguliere kwartaaloverleggen moeten het mogelijk maken om, zowel voor de coördinerend minister voor Klimaat en Energie als voor de vakministers, beter overzicht en inzicht te hebben in de feitelijke uitvoering van maatregelen en zodoende vroegtijdig aangrijpingspunten voor bijsturing te identificeren. Het kabinet zal uiterlijk in begin 2023 het eerste inzicht hierin geven. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan de verstevigde regie op de uitvoering.

De doelstelling van het kabinet is om de broeikasgasemissies in 2030 met 55 procent te reduceren ten opzichte van 1990, en het beleid te richten op 60 procent emissiereductie. Zoals aangekondigd in het ontwerp-beleidsprogramma zijn hiervoor aanvullende maatregelen nodig. Het klopt dat, zoals de Afdeling stelt, door verschillende partijen al inventarisaties zijn gedaan voor deze mogelijke extra maatregelen. Ook in de ingediende zienswijzen over het ontwerp-beleidsprogramma zijn veel ideeën aangedragen. Het kabinet waardeert de inzet van vele partijen hierop die de urgentie van de klimaatproblematiek en de wil van partijen om hier iets aan te doen onderstreept. Het kabinet zal deze inventarisaties meenemen en de gewenste maatregelen verder concretiseren in het

¹ 'Betekenis van regie op nationaal niveau', Klimaatbeschouwing 2021.

aangekondigde IBO, zodat besluitvorming hierover kan plaatsvinden in het voorjaar van 2023. De Afdeling merkt daarbij terecht op dat het kabinet nog knopen moet doorhakken.

In de tweede plaats is het volgens de Afdeling van belang dat het kabinet bij de uitvoering de juiste prioriteiten stelt. Niet alles kan tegelijk tot uitvoering worden gebracht, gezien de krapte op de arbeidsmarkt en het tekort aan materialen. Het is van belang met voorrang de noodzakelijke randvoorwaarden te creëren voor de verdere uitvoering van het klimaatbeleid. Zonder de juiste randvoorwaarden kan geen uitvoering worden gegeven aan concrete maatregelen. Het bieden van zekerheid over randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor de infrastructuur voor warmte en waterstof, stimuleert immers verduurzaming in alle sectoren. De Afdeling adviseert om overkoepelende noodzakelijke randvoorwaarden te concretiseren en in de uitvoering prioriteit te geven.

In het ontwerp-Beleidsprogramma Klimaat worden diverse acute knelpunten genoemd die de uitvoering van het klimaatbeleid kunnen vertragen of belemmeren. Er wordt onder meer verwezen naar knelpunten in wet- en regelgeving, problemen met netcapaciteit, verkeerde economische prikkels en onrendabele toppen, evenals technische beperkingen. Omdat de knelpunten niet nader worden geconcretiseerd, is het niet vast te stellen in hoeverre deze met het voorgenomen beleid worden ondervangen en wat de impact is op de uitvoering. Ten aanzien van de deze knelpunten ontbreekt een concrete analyse en mist een zekere urgentie om deze knelpunten aan te pakken. De Afdeling adviseert het kabinet de belangrijkste overkoepelende knelpunten in kaart te brengen, te kwantificeren in het licht van het ontwerp-Beleidsprogramma en aan de hand hiervan een duidelijke prioritering aan te brengen.

De afgelopen periode is al veel in gang gezet om de randvoorwaarden voor de uitvoering te verbeteren. Een voorbeeld is de extra inzet op netcongestie naar aanleiding van de uitvoeringsproblematiek in Zuid-Nederland. Hierbij is aan de slag gegaan met het oplossen van de acute problematiek, waaruit tegelijkertijd weer lessen worden getrokken voor een betere aanpak op nationaal en regionaal niveau.

Ook voor de verduurzaming van de industrie wordt gewerkt aan het verbeteren van de randvoorwaarden en wegnemen van belemmeringen. EZK heeft een adviesbureau een doorlichting laten uitvoeren naar de cruciale succesfactoren. Dit levert inzichten op in wat goed gaat en wat beter en/of sneller moet. Dit maakt het mogelijk om scherper te sturen. De verduurzamingsplannen van de industrie afstemmen op de benodigde infrastructuurrealisatie is hierbij de grote opgave, het Nationaal Programma Infrastructuur Duurzame Industrie is hiervoor opgericht en speelt een belangrijke rol voor de versnelling en realisatie van infrastructuur.

Afgezien van het wetgevingsprogramma is er nog geen jaarlijkse 'managementrapportage' voorhanden die het door de Afdeling gevraagde concrete inzicht verschaft in de voortgang van de uitvoering van het beleid en de knelpunten daarbij. Het kabinet neemt daarom de aanbeveling van de Afdeling ter harte: de minister voor Klimaat en Energie zal, als onderdeel van zijn regierol, met vakministers deze jaarlijkse rapportage over de voortgang van de uitvoering vormgeven, en als onderdeel van de Klimaatnota (voor het eerst bij de Klimaatnota van 2023) aan de Eerste en Tweede Kamer sturen. Zoals aangeven zal het kabinet uiterlijk begin 2023 de Kamer nader informeren over de hoofdlijnen van de aangescherpte monitoring en de belangrijkste prioriteiten per sector. Derhalve is een aantal randvoorwaarden met voorrang op de beleidsagenda gezet, zoals het tempo van voortgang van wetgeving (via het ingestelde wetgevingsprogramma), knelpunten op de arbeidsmarkt en netcapaciteit.

Het kabinet herkent tevens de noodzaak tot prioritering, zoals de aanleg van infrastructuur. Om deze reden zijn verschillende programma's gestart die hierin moeten voorzien, zoals het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en het Nationaal Programma Energie

(NPE). Daarbij zal het kabinet gezamenlijk met medeoverheden in het bestuurlijk overleg afspraken maken over prioritering van maatregelen.

Contouren voor een klimaatneutraal Nederland

Klimaatneutraliteit vergt moeilijke keuzes. Om de samenleving mee te nemen in de richting van een klimaatneutraal Nederland in 2050, is het nodig dat het kabinet de route daarnaartoe uitstippelt. Duidelijkheid over de wijze waarop het kabinet dat doel wil behalen geeft burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties tevens perspectief. Zij kunnen hun gedrag en investeringen daarop afstemmen.

De Afdeling roept de regering daarom op het klimaatbeleid te versterken met het schetsen van de route naar en de verschillende contouren van een klimaatneutraal Nederland in 2050.² Hierin dienen onder meer toekomstbeelden voor de individuele sectoren, concrete doelstellingen en maatregelen te worden verkend, naast de noodzakelijke randvoorwaarden voor systeemtransformaties uit het IPCC-rapport.³ Op die manier kan er meer duidelijkheid worden geboden over de toekomstige systeemtransformaties binnen de verschillende sectoren en welke bijdragen die sectoren daaraan moeten leveren.

Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte. De komende twee jaar zullen er via diverse beleidstrajecten, vanuit een nationaal overkoepelend perspectief, voor de individuele sectoren routes en toekomstbeelden worden geschetst richting klimaatneutraliteit in 2050. Op 10 juni 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de contouren van het Nationaal plan energiesysteem. Dit plan zal een beeld geven van het energiesysteem van de toekomst. Het zal ingaan op het traject waarlangs we vanuit het heden naar dat systeem toe kunnen bewegen. Bovendien zal het plan schetsen hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen, overheden, staatsdeelnemingen, netbeheerders en andere betrokkenen mede vorm kunnen geven aan het systeem van de toekomst.

Eind 2022 ontvangt de Tweede Kamer de bevindingen van het Expertteam Energiesysteem 2050. Het Expertteam Energiesysteem 2050, met deskundigen uit uiteenlopende vakgebieden, is ingesteld om een analyse te maken van het toekomstige energiesysteem en routes daarnaartoe. In het tweede kwartaal van 2023 ontvangt de Tweede Kamer het eerste volledige concept Nationaal plan energiesysteem, vooruitlopend op het ontwerp Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan, dat op grond van de EU Governance-verordening Energie Unie wordt opgesteld, en het ontwerp van het tweede Klimaatplan, dat op grond van de Klimaatwet in 2024 wordt opgesteld. In het najaar van 2023 worden aan beide Kamers der Staten-Generaal de resultaten van de openbare consultatie en de verwerking hiervan in het concept Nationaal plan energiesysteem gezonden. Eind 2023 wordt aan beide Kamers het definitieve Nationaal plan energiesysteem aangeboden, vooruitlopend op het definitieve Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) dat in 2024 verschijnt. In het Klimaatplan 2024 geeft het kabinet een verdere uitwerking van de (route naar) klimaatneutrale sectoren.

3. Nationale uitvoering van het EU-klimaatbeleid

Gelet op de scherpe ambitieuze Europese doelstellingen vraagt de Afdeling aandacht voor de verhouding tussen deze ambities en de nationale uitvoerbaarheid. In het ontwerp-Beleidsprogramma wordt weliswaar aandacht besteed aan de verplichtingen voortvloeiend uit Europees klimaatbeleid,

² Vgl. artikel 3, tweede lid, aanhef en onder g, van de Klimaatwet.

³ De zes noodzakelijke randvoorwaarden zijn: 1) meer samenwerking en afstemming tussen landen, steden en wijken; 2) financiële systemen die verduurzaming stimuleren in plaats van tegenwerken; 3) meer human resources naar technische uitvoering en planning; 4) internationale samenwerking op het gebied van kennis, opleiding, beleid en financiering; 5) snelle, doelgerichte innovatie; en 6) inzetten op gedragsverandering en acceptatie voor de maatregelen.

maar ontbreekt aandacht voor de impact van dat beleid voor het Beleidsprogramma.⁴ De contouren van dat beleid beginnen steeds concreter vorm te krijgen. De Afdeling adviseert de regering daarom inzichtelijk te maken hoe bij de uitvoering van het klimaatbeleid wordt omgegaan met de aanvullende Europese eisen.

De Afdeling stelt vast dat beschikbare Uniefondsen in het ontwerp-Beleidsprogramma niet zijn vermeld in het hoofdstuk over financiële instrumenten. De Afdeling adviseert ook aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre het benutten van deze Uniefondsen de uitvoering van nationaal beleid kan versnellen.

Op dit moment lopen de trilogieën met het Europees Parlement over de wetsvoorstellen die onderdeel zijn van het 'Fit for 55'-pakket^[2]. Het is nog onduidelijk wanneer deze afgerond zijn en de wetgeving definitief is. Op de meeste dossiers is er wel al een Raadsakkoord bereikt^[3], op basis waarvan een eerste inschatting gedaan kan worden welke aanvullende Europese eisen moeten worden verwerkt in het nationale beleid. In de Klimaatnota die op 1 november 2023 verschijnt zal, voor zo ver dat dan mogelijk is, een overzicht worden gegeven van de belangrijkste Europese verplichtingen. Dit is inclusief een inschatting van het PBL in hoeverre er wordt voldaan aan deze verplichtingen op basis van het ingezette beleid. De inschatting van het Kabinet is dat er voor bepaalde verplichtingen extra beleid of maatregelen nodig zijn. Het kabinet zal hierover in het voorjaar van 2023 besluiten. In voorbereiding hierop wordt het Beleidsprogramma klimaat de komende maanden onderworpen aan een onafhankelijk interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). In dit traject wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan wat de gevolgen van de Europese verplichtingen op het nationale beleid zullen zijn.

Het Kabinet is zich er terdege van bewust dat er verscheidene Europese fondsen zijn waarvan Nederland gebruik kan maken en doet dit ook waar mogelijk. Deze fondsen richten zich o.a. op verschillende aspecten gerelateerd aan klimaatbeleid, zoals het investeren in innovatieve projecten, de aanpak van sociaaleconomische uitdagingen in de transitie naar klimaatneutraliteit, waaronder de ondersteuning van werkenden en werkzoekenden in de klimaat- en energietransitie, en het vergroten van de energie-onafhankelijkheid. Het versnellen van het klimaatbeleid is één van de beleidsprioriteiten voor de besteding van deze middelen.

4. Samenhang en regie op rijksniveau

De Afdeling adviseert in te gaan op het waarborgen van de beleidsinhoudelijke samenhang op rijksniveau; zowel ten aanzien van de samenhang tussen de emissiereductie en de specifieke opgaven van dit moment als de samenhang met de kabinetsbrede beleidsontwikkeling (klimaat als een leidend principe).

Een belangrijk instrument om in de eerste fase van beleidsontwikkeling aandacht te hebben voor de samenhang en integraliteit van beleid is het Integraal Afwegingskader (IAK). In het IAK worden aan de hand van zeven centrale vragen gewaarborgd dat alle relevante beslisinformatie in beeld is bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Onderdeel hiervan is onder andere dat gevolgen voor milieu en klimaat bij nieuw beleid in beeld moeten worden gebracht, waardoor ook de eventuele (negatieve) gevolgen voor het klimaat in beeld zijn. Het IAK is onderwerp van herziening, om de toepassing van het IAK te vergemakkelijken en te verbeteren.

Het kabinet wijst er voorts op dat klimaat reeds als een leidend principe wordt gehanteerd op een aantal beleidsterreinen. Het kabinet kiest bijvoorbeeld voor een integrale aanpak in het landelijk

⁴ Zie paragraaf 2.4 van het Ontwerp-Beleidsprogramma.

^[2]^[2] Kamerstuk 22112 Nr. 3461

^[3]^[3] Kamerstuk 21501-08 Nr. 874

gebied waarin de opgaven voor stikstof, natuur, klimaat en waterkwaliteit aan elkaar gekoppeld zijn en in samenhang worden aangepakt. Ditzelfde is het geval bij de uitwerking van de een aantal NOVEX gebieden, zoals de verstedelijkingsopgaven in bijvoorbeeld Zwolle. Zowel in de afzonderlijke programma's als in de samenhang hiertussen zal op het bereiken van de verschillende doelen worden getoetst.

De Afdeling adviseert aandacht te besteden aan de verbinding met de uitvoering op lokaal niveau. De regelgeving en de financieringsarrangementen die op rijksniveau worden vastgesteld, moeten zodanig zijn ingericht dat er op decentraal niveau in bestuurlijke en financiële zin ruimte voor een integrale aanpak is.

Het Rijk erkent het bestaan van de spanning die de Afdeling hier signaleert tussen het beleid van de afzonderlijke betrokken ministeries en de behoefte aan integraliteit, en daarmee ook spanning op decentraal niveau. Het Rijk probeert daarom klimaat- en energiebeslissingen steeds in samenhang te bezien met de bredere maatschappelijke context. Dit zal onder meer gaan gebeuren in de provinciale uitvraag van opgaven onder coördinatie van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). In die uitvraag worden alle nationale opgaven met ruimtelijke effecten in samenhang beschreven. Provincies worden gevraagd om concrete doelen een plek te geven in hun provincie en samen met het Rijk tot oplossingen te komen daar waar ruimtelijke knelpunten ontstaan. Dit resulteert eind 2023 in een ruimtelijk arrangement per provincie.

Bestuurlijk wordt de behoefte aan een integrale aanpak op decentraal niveau vormgegeven met nieuwe bestuurlijke afspraken en intensivering van het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie en de bestuurlijke overleggen om te komen tot een ruimtelijk provinciaal arrangement. Naast de integrale aanpak in het landelijk gebied die door provincies gebiedsgericht wordt uitgevoerd, komen hierin afspraken aan de orde die met de stedelijke gebieden worden gemaakt ten aanzien van woningbouwopgave. Bij deze bestuurlijk overleggen spreken bewindspersonen en decentrale bestuurders over de samenhang tussen het klimaat- en energiebeleid en andere opgaven, en de wijze waarop de samenhang van deze opgaven door gemeenten, provincies en waterschappen kan worden gerealiseerd. Overkoepelende randvoorwaarden, zoals voldoende financiering voor decentrale overheden en samenhang tussen budgetten om de doelen te bereiken, zijn onderwerp van overleg.

In het ontwerp-Beleidsprogramma wordt toegelicht dat onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Klimaat en Energie "centrale monitoring en evaluatie en organisatie van een interdepartementaal regieteam" plaatsvindt op het behalen van de klimaatdoelstellingen en dat hij vier keer per jaar met de vakministers spreekt. Deze coördinerende en aanjagende rol is belangrijk, maar nog niet voldoende. Het gaat daarbij om de vraag op welke wijze de Minister voor Klimaat en Energie als coördinerend minister in staat wordt gesteld knopen door te hakken die het terrein van één departement overstijgen. Daarbij is het noodzakelijk dat de Minister voor Klimaat en Energie over voldoende bevoegdheden beschikt en een sterke politieke positie bekleedt.

Net als vorig jaar, adviseert de Afdeling om de Minister voor Klimaat en Energie daarom een mede-ondertekeningsbevoegdheid te geven voor wetgeving van andere ministeries die de klimaatdoelstellingen raakt. Op deze wijze wordt ook de coördinatie van het wetgevingsprogramma en het toezicht op de voortgang daarvan door deze minister duidelijk vormgegeven. Om zijn verantwoordelijkheid voor het gehele klimaatbeleid te kunnen waarmaken dient de minister ook een mede-budgettaire bevoegdheid te krijgen voor de uitgaven en investeringen van alle ministeries die van invloed zijn op de klimaatdoelstellingen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van kenbare afspraken in de ministerraad en een daarop gebaseerde 'extra-comptabele staat' die aan de rijksbegroting wordt toegevoegd. Daarnaast zou de minister-president de regie over de verschillende vormen van regievoering door de departementen dienen te bewaken, en daarbij de Minister voor Klimaat en Energie in staat te stellen zijn taak binnen het kabinet voortvarend te kunnen vervullen. De Afdeling concludeert dat de positie van de Minister voor Klimaat en Energie nog onvoldoende helder is en dat

een nadere regeling dan wel verduidelijking door de regering op dit punt wenselijk is. Zij adviseert de regering die duidelijkheid te verschaffen langs bovengenoemde aandachtspunten en daarbij ook in de te gaan op de rol die de minister-president in dat verband inneemt.

Het klimaatbeleid is een gedeelde verantwoordelijkheid binnen het kabinet. Verschillende bewindspersoon dragen een verantwoordelijkheid om de (wettelijk vastgelegde) klimaatdoelen (mede) te realiseren. Om de doelen te kunnen realiseren is eerder, ook door de Afdeling, geconstateerd dat regie op nationaal niveau dient te worden verstevigd om de beleidsvorming te coördineren, toe te zien op de totstandkoming van wetgeving en realisatie van maatregelen, en de voortgang te bewaken en zo nodig bij te sturen.

Wet- en regelgeving is een belangrijk instrument voor het realiseren van de klimaatdoelen. Wet- en regelgeving dient in hoog tempo te worden voorbereid. Met de Afdeling is het kabinet van mening dat regie op de totstandkoming hiervan van groot belang is. Het kabinet heeft, mede naar aanleiding van eerdere adviezen van de Afdeling, reeds een aantal stappen gezet om dit vorm te geven. Een belangrijke stap is de instelling van een samenhangend interdepartementaal wetgevingsprogramma om de voortgang en de planning van het geheel aan klimaatwet- en regelgeving te monitoren en te bewaken. Het (reeds eerder) ingestelde hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch Overleg draagt zorg voor een interdepartementale sturing en coördinatie van het wetgevingsprogramma. De voortgang van de voorbereiding van klimaatwet- en regelgeving wordt aan de hand van het wetgevingsprogramma periodiek door de minister voor Klimaat en Energie met de verantwoordelijke vakministers in de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie (MCKE) besproken. Ook wordt twee keer per jaar met het wetgevingsprogramma aan de Kamer gerapporteerd over de voortgang van de voorbereiding van klimaatwet- en regelgeving. De eerstvolgende keer gebeurt dat met de aanbieding van de Klimaatnota 2022.

Het kabinet is van mening dat met deze stappen een voortvarende totstandkoming van klimaatwet- en regelgeving wordt geborgd, evenals een structurele sturing en coördinatie binnen het kabinet. Een mede-ondertekeningsbevoegdheid van de minister voor Klimaat en Energie heeft naar mening van het kabinet geen meerwaarde en bevordert de totstandkoming van wet- en regelgeving niet.

Het kabinet is voorts van mening dat de regierol binnen de rijksoverheid verder wordt geborgd door:

- De aanstelling van een minister voor Klimaat en Energie als coördinerend bewindspersoon, die – naast de verantwoordelijkheid van de individuele bewindspersonen – de eindverantwoordelijkheid draagt voor het klimaatbeleid.
- De (in voorbereiding zijnde) instelling van het Klimaat- en transitiefonds, dat wordt beheerd door de minister voor Klimaat en Energie en waarover hij als fondsbeheerder ook verantwoording aflegt;
- De (reeds eerder) ingestelde Ministeriële Commissie Klimaat en Energie (MCKE) onder voorzitterschap van de minister-president, als onderraad voor de ministerraad, de Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE) en het hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch overleg. Definitieve besluitvorming over beleid vindt altijd plaats in de ministerraad, maar dankzij deze overlegstructuren is er een intensieve stabiele samenwerking en gecoördineerde sturing en aanpak tussen de betrokken departementen gerealiseerd op het beleidsterrein van klimaat en energie en wordt de voortgang en de samenhang van (de uitvoering van) wetgeving geborgd.

5. Burgerparticipatie

Het kabinet hecht terecht veel waarde aan de rol van burgerinitiatieven in de klimaattransitie. Er dient recht te worden gedaan aan de in de samenleving bestaande behoefte aan ruimte voor eigen initiatief. Ook onderstreept het kabinet terecht dat burgers op zorgvuldige wijze betrokken moeten worden bij de ingrijpende keuzes die moeten worden gemaakt (burgerparticipatie). Tegelijkertijd zijn

bij burgerparticipatie belangrijke constitutionele vragen aan de orde waarmee – op centraal en decentraal niveau – rekening dient te worden gehouden. De Afdeling heeft eerder onder meer gewezen op het risico van participatieve ongelijkheid (de ‘participatieparadox’) en van mogelijke fricties in de verhouding tot de gekozen volksvertegenwoordigers.⁵

Het kabinet gaat in het bijzonder in op het zogenoemde nationaal burgerforum als bijzondere vorm van burgerparticipatie.⁶ In het verlengde van eerdere advisering acht de Afdeling een gedegen bezinning van belang over de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden een dergelijk forum wordt georganiseerd. Het gaat zoals het kabinet terecht stelt, om fundamentele randvoorwaarden zoals de representativiteit van een burgerforum. Ook wijst het kabinet op belangrijke keuzes over onder meer het doel, het vraagstuk dat wordt besproken en de politieke opvolging van de uitkomsten. Deze keuzes zijn niet alleen politiek van aard maar hebben, in verband met de rol van het parlement en van zijn individuele leden, ook een grondwettelijke dimensie.

De Afdeling vraagt in het bijzonder aandacht voor het mogelijke politieke commitment dat aan een burgerforum wordt verbonden. Burgers zullen begrijpelijkerwijs een duidelijke relatie verwachten tussen de uitkomst van het participatieproces en de politieke besluitvorming nadien. De vraag is in hoeverre die verwachtingen kunnen worden waargemaakt. De Afdeling heeft eerder gewezen op het gevaar van teleurstelling en verdere vervreemding bij burgers als het parlement een advies van een burgerforum niet opvolgt omdat zij op grond van zijn kiezersmandaat een andere keuze wenst te maken. De meest vergaande variant die het kabinet hier onderscheidt, waarbij er een plicht is tot regelgeving en de afspraak wordt gemaakt dat de uitkomsten worden opgenomen in beleid en regelgeving, staat op gespannen voet met de Grondwet. Leden van het parlement stemmen zonder last⁷ en kunnen derhalve niet gebonden worden aan de uitkomsten van een burgerforum. Het is bovendien een beperking van de grondwettelijk verankerde bevoegdheid van de wetgever⁸ die in elk geval niet zonder totstandkoming van een daartoe strekkende specifieke wettelijke grondslag kan worden gerealiseerd.⁹

De Afdeling adviseert het kabinet om in het licht van de voorgaande constitutionele gezichtspunten te bezien op welke wijze burgers dienen te worden betrokken bij klimaatbeleid zich daarbij in het bijzonder te bezinnen op de vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden een burgerforum moet worden georganiseerd.

Het kabinet onderschrijft het belang van het politieke commitment dat aan een burgerforum wordt verbonden. Indien het advies van een burgerforum door het parlement niet wordt opgevolgd, zal dat het draagvlak en de betrokkenheid van burgers eerder ondermijnen dan toenemen. Het kabinet heeft op 5 juli 2022 het voorstel aan de Tweede Kamer gedaan om te verkennen of en hoe kabinet en Tweede Kamer gezamenlijk het initiatief kunnen nemen tot een burgerforum over klimaat en energie. Het kabinet onderzoekt hiervoor grondig onder welke voorwaarden een burgerforum over klimaat en energie georganiseerd kan worden en bouwt hierin voort op voorgaand werk van de commissie Brenninkmeijer en deskundigen uit het veld. Parlement en kabinet zullen zich op een goede manier moeten verhouden tot een nationaal burgerforum energie en klimaat. Uit ervaring in

⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 oktober 2020 betreffende de Wet versterking participatie op decentraal niveau (W04.20.0175/I).

⁶ Eerder is op verzoek van de Tweede Kamer een rapport verschenen over de rol van burgerfora bij het klimaatbeleid: Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (commissie-Brenninkmeijer), ‘Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen’, maart 2021.

⁷ Artikel 67, derde lid, Grondwet voor wat betreft de Staten-Generaal; artikel 129, zesde lid, Grondwet betreffende provinciale staten, gemeenteraad en eilandsraden.

⁸ Artikel 81 Grondwet

⁹ Zie ook Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 10 september 2018 betreffende de Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven, Kamerstukken II 2018-2019, 35247, nr. 4.

andere landen blijkt dat een goede aansluiting op de parlementaire democratie, politiek commitment van zowel kabinet als parlement, en aandacht voor de politieke opvolging belangrijke randvoorwaarden zijn. Deze voorwaarden hebben daarom in het bijzonder de aandacht en met constitutionele aspecten wordt rekening gehouden.

6. Beleidsmix, verdelingsprincipes en gedragsaspecten

Beleidsmix

In het ontwerp-Beleidsprogramma staat dat het klimaatbeleid is gebaseerd op een combinatie van subsidiëren, normeren en beprijzen, waarmee nadrukkelijk verschillende beleidsinstrumenten worden ingezet. Omdat veel maatregelen nog verder zullen worden uitgewerkt, is nog niet duidelijk hoe deze beleidsmix precies wordt ingevuld.

Duidelijk moet zijn welke instrumenten onder welke omstandigheden het meest doeltreffend zijn en welke mogelijke neveneffecten er kunnen optreden bij de keuze voor een bepaald instrument. Uit het ontwerp-Beleidsprogramma is op dit moment niet op te maken hoe die afweging tot stand komt. De Afdeling adviseert om de keuze voor en de samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten nader toe te lichten en uit te werken.

Het kabinet onderschrijft het belang van een zorgvuldige afweging van de instrumentkeuze bij de ontwikkeling van beleid – en daarbij oog te hebben voor de effectiviteit en neveneffecten die daarbij kunnen optreden. Als onderdeel van het Integraal Afwegingskader (IAK) wordt ook in kaart gebracht welke verschillende instrumenten er voor het doel ingezet kunnen worden – een afweging te maken op basis van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.

Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte en zal de voorzitter van het aangekondigde onafhankelijk interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vragen de beleidstheorie en samenhang tussen de verschillende instrumenten per sector onderdeel te maken van het op te leveren rapport.

Verdelingsprincipes

Volgens de Afdeling is een rechtvaardige lastenverdeling van belang voor het maatschappelijk draagvlak van klimaatbeleid. De Afdeling adviseert de verdelingsprincipes die aan het klimaatbeleid ten grondslag liggen verder uit te werken.

De aanbeveling van de Afdeling sluit goed aan bij de onderzoeks- en adviesagenda van de wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (WRR), die rechtvaardigheid en verdeling in relatie tot het klimaatbeleid verder onderzoekt. Eerder heeft de WRR reeds een rapport opgesteld over de verdelingsprincipes en rechtvaardigheid van beleid¹⁰. Eind dit jaar zal naar verwachting het onderzoek gereed zijn naar de verschillende manieren om die verdelingen op een rechtvaardige manier aan te pakken, zoals vanuit het principe van “de vervuiler betaalt” of “de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten”. Het kabinet zal dit betrekken bij het nieuwe klimaatplan dat in 2024 verschijnt en in 2023 wordt voorbereid.

7. Klimaatraad

De Afdeling vraagt aandacht voor de voorgenomen positie van de Klimaatraad, de precieze taakopdracht en de momenten waarop geadviseerd wordt. Daarbij dient de regering meer duidelijkheid te geven over de meerwaarde van deze Klimaatraad in relatie tot de in de Klimaatwet

¹⁰ <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2021/11/04/verdelende-rechtvaardigheid-in-het-klimaatbeleid>

verankerde opdracht van het PBL. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de inzichten en adviezen van de Klimaatraad worden ingebed in de door de wet voorziene cycli van klimaatnota en klimaatplan en de daarop afgestemde advisering door de Afdeling advisering. De Afdeling adviseert de regering verder te verhelderen of de voorziene Klimaatraad gezien moet worden als een invulling van artikel 3, vierde lid, van de Europese Klimaatwet om “een nationaal klimaatadviesorgaan op te richten dat verantwoordelijk is voor het verstrekken van deskundig wetenschappelijk advies over klimaatbeleid aan de bevoegde nationale autoriteiten”. De Afdeling geeft in overweging de Klimaatraad pas in te stellen als hierover duidelijkheid is verkregen, onder meer blijkend uit een voorstel voor een instellingswet en het daarover te voeren debat.

De Klimaatraad krijgt een (wetenschappelijke) adviesfunctie met het oog op de voorbereiding van het vijfjaarlijkse Klimaatplan. Het kabinet wijst erop dat in deze adviesfunctie ten behoeve van beleidsvorming thans in de Klimaatwet niet is voorzien. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op basis van de Klimaatwet de rol van rekenmeester. Dat betekent dat het PBL de plannen van het kabinet doorrekent en analyseert of de energie- en klimaatdoelen worden gehaald – maar spreekt zich niet uit over hoe beleid moet worden ontwikkeld. De Klimaatraad zal gevraagd en ongevraagd advies leveren aan het kabinet en is daarmee complementair aan de rol van PBL.

Het kabinet is voornemens een wetsvoorstel voor te bereiden om de positie en taak van de Klimaatraad in de Klimaatwet vast te leggen. Het kabinet acht het van belang dat de Klimaatraad eind 2023, voorafgaand en ten behoeve van het tweede Klimaatplan op basis van de Klimaatwet, advies uitbrengt. Ter overbrugging van de periode die nodig is om de Klimaatraad in de Klimaatwet te verankeren, zal de Klimaatraad derhalve eerst als een tijdelijk adviescollege in worden gesteld op basis van de Kaderwet adviescolleges. Zoals afgesproken in het Coalitieakkoord van 15 december 2021 is de Klimaatraad een nationale onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad die over klimaatvraagstukken adviseert aan kabinet en parlement; de Klimaatraad kan tevens gezien worden als een nationaal klimaatadviesorgaan als bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de Europese Klimaatwet. Het kabinet zal in het najaar de Kamer informeren over het verdere proces voor de oprichting van de Klimaatraad. In deze brief zal het kabinet ook nader ingaan op hoe de positie en taak van de Klimaatraad worden ingebed in de Klimaatwetcyclus, en hoe dit zich verhoudt tot de taken van onder meer de Afdeling advisering en PBL. Het kabinet zal de overwegingen van de Afdeling m.b.t. de instelling van de Klimaatraad meenemen in het verdere proces.

De Minister voor Klimaat en Energie,

Rob Jetten