

No.W18.22.0086/IV

's-Gravenhage, 14 september 2022

Bij brief van 19 augustus 2022, met kenmerk DGKE-K/22396932, heeft de Minister voor Klimaat en Energie, 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. Tevens heeft de Minister voor Klimaat en Energie, gelet op artikel 5, derde en vierde lid, van de Klimaatwet, bij de Afdeling advisering ter overweging aanhangig gemaakt een concept van een wijziging van het in 2020 vastgestelde Klimaatplan.

Samenvatting

Het nieuw aangetreden kabinet is gestart met een ambitieus klimaatbeleid en hogere klimaatdoelstellingen. Uit de beschikbare cijfers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat de afstand tussen het ambitieniveau en de raming van de effecten van het doorgerekende beleid nog groot is: er zal, bij ongewijzigd beleid, sprake zijn van een reductie van tussen de 39 en 50%.¹ Er is dus nog een groot verschil tussen de geraamde emissiereductie en het wettelijke streefdoel. Het kabinet erkent dit ook.

Met nog iets meer dan zeven jaar te gaan tot 2030 is het daarom essentieel om bestaande beleidsvoornemens zoveel mogelijk om te zetten in concrete uitvoeringsagenda's. Extra stappen zijn nodig om op koers te komen. Voor een deel gaat het daarbij om concretisering van de voornemens uit het ontwerp-Beleidsprogramma en de concept-Klimaatnota 2022. Het ontwerp-Beleidsprogramma Klimaat toont als uitwerking van het Coalitieakkoord grote ambitie door de hoeveelheid aan geschetst beleid, programma's en instrumenten. Het geeft echter te weinig inzicht in wat er op korte termijn en op lange termijn concreet gaat gebeuren.

Bij het maken van concrete keuzes is het stellen van prioriteiten noodzakelijk om de doelstellingen te halen. Niet alles kan tegelijk tot uitvoering worden gebracht. Dit onder meer vanwege de grote krapte op de arbeidsmarkt en de schaarste aan materialen. Het is daarom van belang dat als eerste werk wordt gemaakt van die maatregelen die noodzakelijk zijn om andere maatregelen in gang te kunnen zetten, zoals de realisatie van toereikende infrastructuur voor duurzame energie. Het is vooral zaak dat het klimaatbeleid in de goede volgorde tot uitvoering wordt gebracht, zodat de kans om de doelen te halen zo groot mogelijk is. Daartoe moeten knopen worden doorgesneden en knelpunten worden weggenomen. Dit alles vergt een sterke bestuurlijke regie.

¹ Persbericht PBL van 20 september 2022, Voorlopige raming van broeikasgasemissies in 2030 uit de Klimaat- en Energieverkenning 2022.

De Afdeling beziet de opgave waar het kabinet voor staat mede in het licht van de internationale en geopolitieke situatie. De oorlog in Oekraïne, de hoge energieprijzen en de inzet van Europa om onafhankelijk te worden van fossiele brandstoffen uit Rusland maken de opdracht om het gebruik van fossiele brandstoffen af te bouwen extra urgent.

De Afdeling is zich ervan bewust dat het kabinet in een complex spanningsveld moet opereren, waarin verschillende urgente thema's om aandacht vragen. Het kabinet heeft terecht aandacht voor de financiële zorgen van veel huishoudens in verband met de stijgende (energie)prijzen. Tegelijkertijd is daarmee de urgentie gegeven om een versnelling in gang te zetten. Prioriteren op energiebesparende maatregelen en alternatieve energiebronnen kan zowel de energietransitie versnellen als de energierekening van de consument verlagen.

Voor een consistent klimaatbeleid acht de Afdeling het ten slotte van belang dat de contouren worden geschetst van de systeemtransformaties die leiden tot een klimaatneutraal Nederland in 2050. Daarmee kunnen beleidskeuzes op korte termijn ook scherper worden gekoppeld aan en afgezet tegen de perspectieven op lange termijn.

1. Inleiding

Op Prinsjesdag biedt het kabinet aan het parlement zowel de concept-Klimaatnota 2022 als het ontwerp-Beleidsprogramma Klimaat aan. In de concept-Klimaatnota legt het kabinet verantwoording af over het huidige klimaatbeleid en wordt teruggekeken op de voortgang van het afgelopen jaar, afgezet tegen de beoogde (tussentijdse) resultaten richting 2030. In de concept-Klimaatnota is daarbij uitgegaan van de voorlopige ramingen van het PBL op basis van het op 1 mei 2022 vastgestelde en voorgenomen beleid. De definitieve cijfers van het PBL komen op 1 november 2022 beschikbaar, dus na deze beschouwing, met het verschijnen van de Klimaat- en Energieverkenning voor 2022 (KEV 2022).

Het ontwerp-Beleidsprogramma bevat de uitwerking van het klimaatbeleid uit het Coalitieakkoord en de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende tien jaar, gericht op het realiseren van de aangekondigde aangescherpte doelen van de Klimaatwet. In aanvulling op de ramingen op basis van het op 1 mei 2022 vastgestelde en voorgenomen beleid zal het PBL in de KEV 2022 ook apart ingaan op door het kabinet beoogde emissiereducties als gevolg van het in dit ontwerp-Beleidsprogramma geagendeerde beleid.

De Afdeling brengt over het ontwerp-Beleidsprogramma en de concept-Klimaatnota één beschouwing uit. Hierbij is voor de Afdeling het toetsingskader dat zij in 2019 heeft vastgesteld, leidend.²

² Te raadplegen via www.raadvanstate.nl/klimaatwet. Het toetsingskader bestaat uit vier onderdelen: klimaatdoelen, bestuurlijke en -uitvoeringsaspecten, economische afwegingen en juridische aspecten.

a. Procedureel

Voordat de Afdeling, naar aanleiding van de aan haar ter beoordeling voorgelegde stukken, op de inhoud ingaat, merkt zij in procedurele zin het volgende op.

De Klimaatwet schrijft voor dat de Afdeling over het vijfjaarlijkse Klimaatplan wordt gehoord, net als over de jaarlijkse Klimaatnota.³ De Klimaatwet biedt de mogelijkheid om het Klimaatplan tussentijds te wijzigen indien dit naar het oordeel van de betrokken minister noodzakelijk is om de wettelijke doelstellingen te realiseren. Dit gebeurt in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad en gehoord beide Kamers der Staten-Generaal.⁴ De aanvulling van het Klimaatplan door middel van het ontwerp-Beleidsprogramma is een wijziging van dat plan 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.

b. Klimaatproblematiek vereist versnelde uitvoering

De recent verschenen IPCC-rapporten laten, meer dan ooit, de urgentie van de klimaatproblematiek zien. Klimaatverandering leidt nu al tot ontwrichting van het leefklimaat in veel regio's in de wereld. Wetenschappers voorspellen daarbij dat zich een onomkeerbaar, zichzelf versnellend, effect zal voordoen indien de mondiale temperatuur met meer dan 1,5 graden Celsius zal stijgen. Dit zal niet alleen leiden tot onherstelbare schade aan natuur en ecosystemen, maar ook tot onafwendbare schade aan kapitaal en productieprocessen.

Om dit te voorkomen is het halen van de aangescherpte klimaatdoelstellingen een harde noodzaak. Het is daarom essentieel dat er met urgentie wordt bekeken welke maatregelen op korte termijn daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Die maatregelen moeten dan ook zo snel mogelijk in de praktijk worden gebracht. De internationale situatie – mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne – maakt de klimaatdoelstellingen niet minder urgent. Integendeel, de noodzaak om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland te beperken is evident.

³ Artikel 5, derde lid, respectievelijk artikel 7, vierde lid, van de Klimaatwet.

⁴ Artikel 5, vierde lid, van de Klimaatwet.

De Afdeling is zich er van bewust dat het kabinet in een complex spanningsveld moet opereren, waarin verschillende urgente thema's om aandacht vragen. De zorgen in de samenleving over stijgende (energie)prijzen, die een forse impact hebben op de financiële huishouding van burgers, zijn groot. De koopkracht van de burgers behoeft dus ook nadrukkelijk de aandacht van het kabinet.

Tegelijkertijd kan de huidige situatie ook worden benut om een versnelling van klimaatmaatregelen in gang te zetten. De hoge energieprijzen hebben immers tot gevolg dat energiebesparende maatregelen niet alleen goed zijn voor het klimaat, maar ook in financieel opzicht besparingen opleveren. Ook de voor de energietransitie benodigde investeringen kunnen er rendabeler door worden. Daarmee biedt de huidige situatie dus ook mogelijkheden om de energietransitie fors te versnellen. De Europese Unie heeft de internationale ontwikkelingen bijvoorbeeld aangegrepen om bovenop het Europese Fit-for-55-pakket met het REPowerEU-pakket tot een aanscherping en versnelling van klimaatmaatregelen te komen.

c. Leeswijzer

In de beschouwing worden hierna opmerkingen gemaakt die, met het oog op het behalen van de reductiedoelstellingen, voor een belangrijk deel gaan over uitvoeringsaspecten van het klimaatbeleid. Hoofdstuk 2 gaat over doelrealisatie. Hoofdstuk 3 gaat in op de noodzaak om tot concretisering en prioritering te komen ten behoeve van de uitvoering. In hoofdstuk 4 komt de nationale uitvoering in relatie tot het EU-klimaatbeleid aan de orde. Hoofdstuk 5 zet de noodzaak van sterke bestuurlijke regie uiteen om te kunnen sturen op de uitvoering, met vervolgens in hoofdstuk 6 aandacht voor het onderwerp burgerparticipatie. In hoofdstuk 7 komen de mix van beleidsinstrumenten, verdelingsprincipes en gedragsverandering aan de orde. De beschouwing wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met enkele opmerkingen over de op te richten Klimaatraad.

2. Doelrealisatie

In de Klimaatwet zal het streefdoel van 55% emissiereductie in 2030 worden verankerd.⁵ Om dat doel te behalen richt het kabinet zich in de concept-Klimaatnota en in het ontwerp-Beleidsprogramma op een emissiereductie van broeikasgassen van 60% in 2030. Er wordt bij de uitwerking van het beleid hoger ingezet dan het wettelijke streefdoel van 55% om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.

Tabel 1. Emissies van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalenten, met voorlopige ramingen voor 2030 (gegevens PBL)

Sector	1990	2020	2021	Voorlopige raming restemissies 2030 – vastgesteld en voorgenomen beleid	Voorlopige bandbreedtes bij raming restemissies 2030 – vastgesteld en voorgenomen beleid
Elektriciteit	39,6	32,7	32,7	8 – 13	7 – 21
Industrie	86,4	53,3	53,2	41	32 – 47
Gebouwde Omgeving	30,0	21,8	24,5	18	15 – 21
Mobiliteit	32,2	30,6	30,5	28	26 – 31
Landbouw	33,1	27,1	27,1	23	21 – 24
Landgebruik	5,7	4,2	4,3	3,7	3,0 – 4,2
Totaal	227,0	169,7 (25,2%)	172,2 (24,1%)	122 – 128 (44 – 46%)	114 – 139 (39 – 50%)

a. *Algehele duiding*

De voorlopige ramingen geven een indicatie van de restemissies in 2030. Het PBL presenteert de voorlopige ramingen voor de sectoren industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik allereerst met zogenoemde puntwaarden. Voor de sector elektriciteit geldt dat de onzekerheid dermate groot is dat er geen puntwaarde voor de toekomstige ontwikkeling van de broeikasgasemissies gegeven kan worden, maar alleen een bandbreedte. Daarom kan ook voor het nationale totaal (het totaal van alle sectoren) geen puntwaarde worden gegeven.

Daarnaast presenteert het PBL de voorlopige ramingen, net als in de KEV, met een bandbreedte voor alle sectoren. Daarin is rekening gehouden met verschillende onzekerheden, zoals de mate van import of export van elektriciteit, de

⁵ Zie het voorstel van wet tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet), Kamerstukken II 2021/22, 36169, nrs. 1-4. Het wetsvoorstel strekt ertoe dat artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet als volgt wordt gewijzigd:

a. «49%» wordt vervangen door «55%».

b. Na de eerste zin wordt een zin toegevoegd, luidende:

“Zij treffen daarnaast passende maatregelen opdat Nederland voldoet aan de reductieverplichtingen op grond van artikel 4, eerste lid, van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen.”

economische groei, de energieprijzen, het weer, technologische ontwikkelingen en de verwachte beleidseffecten. Deze onzekerheden zijn maar voor een deel stuurbaar. Vanwege deze onzekerheden is voor de Afdeling de bandbreedte die in de voorlopige ramingen wordt gepresenteerd – de laatste kolom van bovenstaande tabel – in deze beschouwing leidend.

Uit de tabel blijkt dat het op 1 mei 2022 voorgenomen en vastgestelde beleid – het beleid dat concreet is uitgewerkt – niet voldoende emissiereducties bewerkstelligt om aan de aangescherpte doelstellingen van het kabinet te voldoen.⁶

De voorlopige ramingen laten voor 2030 een emissiereductie zien van tussen de 39% en 50%. Dit is een geringe verbetering ten opzichte van de ramingen van vorig jaar, toen de geraamde bandbreedte tussen 38% en 48% lag. De restopgave tot het wettelijke streefdoel van 55% in 2030 bedraagt 5 tot 16 procentpunt, uitgaande van deze voorlopige ramingen. Wanneer wordt uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte (39%) is er dus nog een groot verschil tussen de geraamde emissiereductie en het wettelijke streefdoel.

Een deel van de geagendeerde beleidsplannen uit het ontwerp-Beleidsprogramma was per 1 mei 2022 nog niet concreet genoeg en is daarom niet meegenomen in de ramingen.⁷ In de definitieve versie van de KEV 2022, die op 1 november zal verschijnen, zal het PBL een nadere duiding geven van het geagendeerde beleid. Dit geagendeerde beleid zal naar verwachting aanvullende emissiereducties opleveren. Het kabinet schrijft in de concept-Klimaatnota echter dat er nog een grote afstand tot de 55% emissiereductie-doelstelling in 2030 is die met aanvullend beleid moet worden overbrugd.⁸ Omdat de doelen naar verwachting niet worden gehaald, start het kabinet een onafhankelijk interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO).⁹ Dat zal moeten leiden tot aanvullende maatregelen om emissiereducties te realiseren.

De Afdeling merkt hierbij op dat het terugdraaien van de tijdelijke productiebeperking van kolencentrales in 2022 tot en met 2024 voor deze jaren cumulatief neerkomt op een extra uitstoot van 10 Mton.¹⁰ Het kabinet heeft aangekondigd met een voorstel voor compensatie van deze extra uitstoot te komen.¹¹ In de concept-Klimaatnota zijn hiertoe nog geen maatregelen aangekondigd.

⁶ Persbericht PBL; zie ook hoofdstuk 1 van de concept-Klimaatnota.

⁷ Persbericht PBL.

⁸ Zie hoofdstuk 1 van de concept-Klimaatnota.

⁹ Zie concept-Klimaatnota, hoofdlijnen.

¹⁰ Zie brief van 20 juni 2022 van de Minister voor Klimaat en Energie en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 312, Voorzienings- en leveringszekerheid energie.

¹¹ Zie de brief van 20 juni 2022, vermeld in de vorige voetnoot.

In concept-Klimaatnota wordt – vooruitlopend op de KEV2022 – ingegaan op de voortgang in de sectoren en de resterende restemissies per sector in 2030. De Afdeling maakt naar aanleiding daarvan enkele opmerkingen over deze sectoren.

b. Duiding per sector

i. Elektriciteit

Op het gebied van elektriciteit is de onzekerheidsmarge groot. De voorlopige bandbreedte van de restemissies van deze sector is daarom relatief groot, namelijk tussen de 7 en 21 Mton. In de concept-Klimaatnota staat dat er een toenemende vraag naar elektriciteit is, maar dat er op dit moment nauwelijks tot geen ruimte op het elektriciteitsnet is om de groeiende vraag naar energie met duurzame initiatieven op te vangen. Het is onzeker met welke energiebron de extra elektriciteitsvraag wordt opgevangen, en wat de gevolgen zijn voor de uitstoot. De verdere ontwikkeling van het energienet is voor deze sector cruciaal om de groeiende elektriciteitsvraag met duurzame energiebronnen op te vangen, en zo emissies te beperken.

ii. Industrie

De voorlopige raming van de restemissies voor de industrie laat een bandbreedte zien van tussen de 32 en 47 Mton. Deze bandbreedte lag in de KEV 2021 tussen de 34 en 46 Mton. Dit duidt op tamelijk grote onzekerheidsmarges. Aanvullend beleid zou erop gericht moeten zijn deze te verkleinen. De verdere verduurzaming in deze sector zou een duw in de rug moeten krijgen met een gerichte inzet van beleidsinstrumenten. Daarbij is het ook van belang om terughoudend te zijn met steun die het gebruik van fossiele energie door de industrie stimuleert. De beschikbaarheid van toereikende infrastructuur en tijdige vergunningverlening zijn voor de industrie van groot belang.

De concept-Klimaatnota geeft aan dat het grootste deel van de emissiereductieplannen van de industrie CCS – Carbon Capture and Storage – betreft. De systeemtransformatie naar klimaatneutrale productie, die noodzakelijk is om tot een duurzame industrie te komen, mag hierdoor niet naar de achtergrond verdwijnen. Innovaties in deze sector blijven onverminderd van groot belang om de doelstellingen te behalen.

iii. Gebouwde Omgeving

De voorlopige raming van de restemissies voor deze sector kent een bandbreedte van tussen de 15 en 21 Mton. Daarmee ligt deze slechts iets lager dan het jaar ervoor, toen de bandbreedte tussen 16 en 22 Mton lag. Een groot deel van de beleidsplannen in deze sector valt onder het geagendeerde beleid, zoals de normering van warmtepompen, de subsidieregelingen voor warmtenetten en de bijmengverplichting groen gas. De noodzaak om verdere wettelijke kaders uit te werken, zoals wetgeving voor verdere opschaling en verduurzaming van warmtenetten, blijft overeind staan. Zoals in de concept-Klimaatnota wordt opgemerkt, laat onderzoek zien dat het tempo van verduurzaming nog te laag is.

iv. Mobiliteit

De voornaamste reductie in mobiliteit is voorzien tussen 2030 en 2050. Dit betekent een enorme opgave na 2030, en roept de vraag op hoe het kabinet denkt dat te kunnen realiseren. Aangezien de helft van de CO₂-uitstoot in deze sector wordt veroorzaakt door personenauto's, beoogt het kabinet dat in 2030 100% van de nieuw verkochte auto's emissieloos is. Dit doel wordt echter waarschijnlijk niet behaald zonder stimuleringsmaatregelen na 2025. Daarnaast zijn innovaties belangrijk in deze sector, zoals de ontwikkeling van het gebruik van (groene) waterstof en efficiëntere accu's.

v. Landbouw

In de landbouw laat de voorlopige raming van de restemissies een bandbreedte van tussen de 21 en 24 Mton zien. Daarmee komt deze iets lager uit ten opzichte van die in het jaar ervoor. In de concept-Klimaatnota staat dat de daling voornamelijk is ingegeven door lager energiegebruik in de glastuinbouw door de hoge gasprijzen. Onzeker is of dit een structurele afname is.

De concept-Klimaatnota geeft aan dat er in relatief korte tijd veel broeikasgasemissiereductie en koolstofvastlegging moeten worden gerealiseerd in de landbouw en het landgebruik om de klimaatdoelen voor 2030 te kunnen halen. Het concretiseren van klimaatmaatregelen in de landbouwsector is een belangrijke stap die nog moet worden gezet. De Afdeling vraagt aandacht voor de integratie van de klimaatmaatregelen in de concrete uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. De grote transitie die nodig is in de landbouw zal ook klimaatverantwoorde landbouw moeten omvatten.

3. 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.

In de tweede plaats is het 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. Er moet prioriteit worden gegeven aan het creëren van noodzakelijke randvoorwaarden enerzijds en het oplossen van knelpunten die de uitvoering kunnen vertragen of belemmeren anderzijds.

Ten slotte is het van belang dat de te nemen beleidsmaatregelen gericht worden genomen. Er is behoefte aan duidelijkheid en toekomstperspectief. Daarbij staat de vraag centraal langs welke route het kabinet wil komen tot een klimaatneutraal Nederland in 2050. Het klimaatbeleid dient verder te worden versterkt met het uitwerken van de contouren hiervan.

a. Concretiseren van maatregelen

Uit de consultatiereacties op het ontwerp-Beleidsprogramma blijkt dat partijen bereid zijn tot vergaande actie en investeringen om de klimaatambities te realiseren. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat de overheidsplannen voldoende concreet zijn. Met nog iets meer dan zeven jaar te gaan tot 2030 is het daarom essentieel om bestaande beleidsvoornemens zoveel mogelijk te vertalen in concrete uitvoeringsagenda's.

Ondanks de goede stappen die worden gezet lijkt het kabinet het maken van concretere keuzes soms ook voor zich uit te schuiven. Bovenop het bestaande beleid kondigt de concept-Klimaatnota bijvoorbeeld een interdepartementaal beleidsonderzoek aan, dat in het voorjaar van 2023 zal moeten leiden tot aanvullende beleidsopties om emissiereducties te realiseren. Besluitvorming hierover, waarvoor financiële dekking zal moeten worden gezocht, moet dan nog geschieden. Dit zal op zijn vroegst in 2024 leiden tot concrete maatregelen.

De Afdeling merkt op 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.¹² Gelet op het voorgaande wijst de Afdeling het kabinet nogmaals op dit advies.

b. Prioriteren op randvoorwaarden: voorbeeld energie-infrastructuur

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. De chemische industrie geeft bijvoorbeeld aan dat de aanleg van infrastructuur een noodzakelijke eerste stap is voordat duurzame investeringen kunnen plaatsvinden.¹³ Ook in andere sectoren is het noodzakelijk dat de juiste randvoorwaarden zijn gerealiseerd om stappen te kunnen maken.

Het bieden van zekerheid over randvoorwaarden, bijvoorbeeld voor de infrastructuur voor warmte en waterstof, stimuleert immers verduurzaming in alle sectoren.¹⁴ De Afdeling adviseert om overkoepelende noodzakelijke randvoorwaarden te concretiseren en in de uitvoering prioriteit te geven.

¹² 'Betekenis van regie op nationaal niveau', *Klimaatbeschouwing 2021*.

¹³ Zie p. 2 Consultatiereactie Beleidsprogramma Klimaat, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie.

¹⁴ Zie ook Aanbeveling 4 aan Nederland van de Raad van 12 juli 2022 in het kader van het Europees Semester, PbEU 2022, C 334, p. 154.

c. Prioriteren op knelpunten: voorbeeld arbeidsmarkt

In het ontwerp-Beleidsprogramma 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 hiervan is op de uitvoering.

In verschillende consultatiereacties wordt het tekort aan technisch geschoold personeel bijvoorbeeld aangehaald als een belangrijk knelpunt van het klimaatbeleid. Enkele indieners hebben het tekort aan technisch personeel concreet in beeld gebracht. Netbeheer Nederland verwacht bijvoorbeeld een oplopend tekort aan technici van 13.000 fte in 2025 tot 17.500 fte in 2030.¹⁵ Een overkoepelend beeld van het tekort aan technisch personeel bij de uitvoering van het ontwerp-Beleidsprogramma en de gevolgen daarvan ontbreekt echter. Daarmee is niet duidelijk welke concrete verlichting het Actieplan Groene en Digitale Banen op korte termijn biedt, welke aanvullende acties en maatregelen er nodig zijn, en hoe deze worden uitgevoerd.

Ook ten aanzien van de overige knelpunten ontbreekt een concrete analyse en een zekere urgentie om deze knelpunten aan te pakken. De Afdeling adviseert 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.

d. 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 daar naar toe 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. Het schetsen van contouren voor een klimaatneutraal Nederland in 2050 leidt er daarnaast toe dat beleidskeuzes op korte termijn scherper kunnen worden gekoppeld aan en afgezet tegen de perspectieven op lange termijn.

Het aangekondigde Nationaal Plan Energiesysteem 2050 is een voorbeeld waarbij de contouren van het toekomstige energiesysteem zijn verkend, de rol van verschillende energiedragers is toegelicht en randvoorwaarden zijn beschreven.¹⁶ Door die contouren wordt ook richting gegeven aan de ontwikkeling in andere sectoren, bijvoorbeeld de verduurzaming van de industrie.

¹⁵ Zie p. 12 Consultatiereactie Beleidsprogramma Klimaat, Netbeheer Nederland.

¹⁶ Contouren Nationaal plan energiesysteem, p. 2.

De Afdeling adviseert daarom het klimaatbeleid te versterken met het schetsen van de route naar en de verschillende contouren van een klimaatneutraal Nederland in 2050.¹⁷ 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.¹⁸ 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.

4. Nationale uitvoering van het EU-klimaatbeleid

Binnen de Europese Unie wordt gewerkt aan een vooruitstrevend en omvangrijk pakket aan klimaatmaatregelen, met mogelijk grote impact op de nationale beleidsdoelstellingen. Met de Europese Klimaatwet zijn de reductiedoelen voor emissies van broeikasgassen voor de Europese Unie aangescherpt om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit de Overeenkomst van Parijs. Het Fit-for-55-pakket beoogt onder meer een herziening van de Richtlijn hernieuwbare energie (RED). Daarmee wordt het Europese doel voor hernieuwbare energie opgehoogd van 32% naar 40%, met daaraan gekoppeld aanvullende maatregelen en subdoelen voor diverse sectoren om dit doel te behalen.¹⁹ Een voorgestelde herschikking van de Richtlijn energie-efficiëntie (EED) zal leiden tot een verhoging van de energiebesparingsdoelstelling op Europees niveau en ook tot verplichtingen op nationaal niveau, zoals een verhoging van de energiebesparingsplicht naar 1,5% per jaar voor de periode 2024-2030.²⁰

Het pakket omvat tevens een voorstel tot uitbreiding van het huidige emissiehandelssysteem (EU ETS) met de zeevaart en tot introductie van zo'n systeem voor het wegvervoer en de gebouwde omgeving.²¹ Daarnaast wordt een ophoging voorgesteld van de nationale reductiedoelstelling in de ESR-verordening (Effort Sharing Regulation), geldend voor sectoren die niet vallen onder het EU ETS-systeem, of de landgebruiksverordening (LULUCF).²² Ten slotte zijn op fiscaal terrein wijzigingen in de maak met een herziening van de Richtlijn energiebelastingen.²³ De op handen zijnde introductie en aanpassing van al deze

¹⁷ Vergelijk artikel 3, tweede lid, aanhef en onder g, van de Klimaatwet.

¹⁸ 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.

¹⁹ Zie COM(2021) 557, [Fiche 1 Herziening Richtlijn hernieuwbare energie | Richtlijn | Rijksoverheid.nl](#).

²⁰ Zie COM(2021) 558, [Fiche 2 Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie | Richtlijn | Rijksoverheid.nl](#).

²¹ Zie COM(2021) 551, [Fiche 9 Herziening EU Emissions Trading Scheme Herziening MSR | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

²² Zie COM(2021) 555 en COM(2021) 554, [Fiche 10 ESR verordening | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

²³ Zie COM(2021) 563, [Fiche 3 Herziening Richtlijn energiebelastingen | Richtlijn | Rijksoverheid.nl](#).

Europese maatregelen zullen meegenomen moeten worden in het wetgevingsprogramma en kunnen een aanzienlijke aanscherping betekenen van het nationale beleid.

Bovenop het Fit-for-55-pakket zijn door de Europese Commissie in het kader van het REPowerEU-pakket (het pakket aan maatregelen naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne) inmiddels verder aangescherpte doelstellingen in RED en EED voorgesteld.²⁴ Het voorstel benoemt onder meer een aanscherping van streefdoelen voor energiebesparing en energie-efficiëntie, de diversificatie van het aanbod van energie, het vergroten van het aandeel van hernieuwbare energie, het versnellen van de transitie en de paraatheid van de energievoorziening.²⁵ Dit meest recente voorstel is nog niet meegenomen in onder meer het wetgevingsprogramma dat als bijlage bij het ontwerp-Beleidsprogramma is gevoegd.

Gelet op de scherpe ambitieuze Europese doelstellingen vraagt de Afdeling aandacht voor de verhouding tussen deze ambities en de nationale uitvoerbaarheid. De lidstaten dienen vaak binnen dezelfde – vaak beperkte – termijnen de uiteenlopende Europese maatregelen te implementeren en uit te voeren. Zij zullen daarbij tegen knelpunten aanlopen die kunnen verschillen per lidstaat, waarvoor zij vaak zelf oplossingen moeten zien te vinden. De uitdaging van tijdige inpassing en uitvoering van de Europese maatregelen binnen het nationale klimaatbeleid benadrukt het belang van concretiseren en prioriteren.

Een vraag daarbij is hoe het ambitieniveau van deze Europese maatregelen zich verhoudt tot de nationale klimaatmaatregelen en al dan niet aanleiding geeft tot strenger nationaal beleid. Het PBL heeft bijvoorbeeld naar voren gebracht dat de verduurzamingsstrategie van de Nederlandse industrie slecht aansluit bij de minimumvereisten uit het Fit-for-55-pakket.²⁶ Aanvullende energiebesparende maatregelen lijken in de industrie noodzakelijk om aan de aangescherpte voorschriften te voldoen, ook gelet op de vrijwillige energiebesparing van 15% waaraan de lidstaten zich onlangs gebonden hebben.²⁷

Voor bepaalde maatregelen kan de vraag rijzen of de in Europees verband overeengekomen normen in de Nederlandse situatie juist strenger mogen zijn. Zo levert de uitbreiding van het EU ETS-systeem in lidstaten als Nederland, met gebouwen en voertuigen van relatief hoge kwaliteit, in de eerste jaren een onvoldoende prikkel op voor verdere reducties.²⁸ Dit roept de vraag op of er in bepaalde gevallen aanleiding kan zijn op onderdelen aanvullend nationaal beleid te voeren. Verdergaande nationale maatregelen zullen wel in overeenstemming moeten zijn met het toepasselijke Unierecht en mogen geen afbreuk doen aan het nuttig effect van de Europese maatregelen.

²⁴ COM/2022/230 final.

²⁵ Zie Kamerbrief met appreciatie REPowerEU van 17 juni 2022, p. 1.

²⁶ 'Nederland Fit-for-55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid', PBL, p. 10.

²⁷ Zie het op 5 augustus 2022 in gewijzigde vorm aangenomen Commissievoorstel COM(2022) 361.

²⁸ CE Delft, Nationaal ETS voor gebouwen en transport, september 2021.

In het ontwerp-Beleidsprogramma wordt weliswaar aandacht besteed aan de verplichtingen voortvloeiend uit Europees klimaatbeleid, maar ontbreekt aandacht voor de impact van dat beleid voor het Beleidsprogramma. De contouren van dat beleid beginnen steeds concreter vorm te krijgen. De Afdeling adviseert daarom inzichtelijk te maken hoe bij de uitvoering van het klimaatbeleid wordt omgegaan met de aanvullende Europese eisen.

In het kader van het Europees Semester heeft de Raad van de Europese Unie onlangs een aantal landspecifieke aanbevelingen gedaan over het economische beleid van Nederland.²⁹ Deze aanbevelingen zien onder meer op het versnellen van de transitie naar klimaatneutraliteit en het vergroten van de energie-onafhankelijkheid door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, zoals het Europees Sociaal Fonds Plus en het fonds voor een rechtvaardige transitie.

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

5. Samenhang en regie op rijksniveau

Het kabinet zet in op sterke regie bij het realiseren van de gestelde klimaatdoelen. De ministerspost specifiek gericht op klimaat is daarbij een belangrijke stap. Ook het geactualiseerde wetgevingsprogramma – en het monitoren en bewaken van de planning daarvan – is een belangrijk gegeven. Het biedt een voor het parlement, burgers en bedrijven noodzakelijk inzicht in wat vanuit kabinetszijde aan regelgeving in gang is of wordt gezet, wat de stand van zaken daarvan is en hoe dit zich verhoudt tot Europese ontwikkelingen.

Mede tegen de achtergrond van de eerder door haar uitgebrachte beschouwingen, waardeert de Afdeling dit alles positief. Wel signaleert de Afdeling drie knelpunten in relatie tot de samenhang en regie op rijksniveau. Dit betreft de beleidsvorming vanuit het rijk als zodanig, de gevolgen van nationale beleidsvorming voor de uitvoering op decentraal niveau en de regie op rijksniveau bij departement overstijgende keuzes.

a. Samenhang in beleidsvorming

Het realiseren van de klimaatdoelstellingen, de problematiek van natuur en stikstof en het vraagstuk van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening zijn stuk voor stuk majeure opgaven. Terecht verwacht het kabinet een belangrijke emissiereductie van een integrale aanpak. Tegelijkertijd raakt dit aan de meer 'reguliere'

²⁹ PbEU 2022, C 334, p. 154.

beleidsvorming, bijvoorbeeld op het terrein van economische zaken en infrastructuur en waterstaat.

Gelet op de internationale afspraken op het gebied van klimaat en de door het kabinet geformuleerde doelstellingen in de Klimaatwet, adviseert de Afdeling de samenhang tussen de klimaatproblematiek en de specifiek genoemde beleidsdomeinen te waarborgen. Tevens adviseert zij er voor te zorgen dat het behalen van emissiereducties een leidend principe is bij de kabinetsbrede beleidsontwikkeling. De vraag is steeds hoe op ieder van deze terreinen beleid kan worden ontwikkeld dat leidt tot de noodzakelijke reductie van broeikasgassen.

Samenhang in de beleidsvorming betekent ook dat geformuleerde beleidsuitgangspunten consequent moeten doorwerken. De vraag is of dat (voldoende) gebeurt. Ter illustratie wijst de Afdeling op water en bodem die door het kabinet benoemd zijn als sturende opgaven op alle terreinen van de ruimtelijke ordening: zowel ten aanzien van landbouw en natuur, als ten aanzien van energie en economie, als ten aanzien van de inrichting van steden en regio's.³⁰ Aan dit uitgangspunt en de betekenis daarvan voor de klimaatopgave wordt geen aandacht besteed in de concept-Klimaatnota en het ontwerp-Beleidsprogramma.³¹ Dat schuurt met de benoemde noodzaak van een integrale aanpak.

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).

b. Beleidsvorming en uitvoering

Met betrekking tot de uitvoering wijst de Afdeling op het risico dat is ingegeven door het feit dat de verschillende departementen – voorzien van een eigen en specialistisch ambtelijk apparaat – ieder op hun eigen beleidsterrein regie voeren. Dat komt bij decentrale overheden verkokerd binnen, met vaak een eigen tijdpad, een eigen overlegstructuur en een eigen financieringsarrangement. Dat is een risico voor de uitvoering omdat gemeenten, provincies en waterschappen bij het realiseren van de verschillende opgaven in *samenhang* harde keuzes moeten maken. De klimaatopgave moet worden gerealiseerd in samenhang met de transitie in de landbouw en het realiseren van de woningbouwopgave. Op dát niveau worden concrete keuzes gemaakt, met grote (lokaal-)maatschappelijke effecten.

Deze wetenschap moet betekenis hebben voor de wijze waarop de rijksoverheid stuurt: het beleid, de regelgeving en de financieringsarrangementen die op

³⁰ Brief van 17 mei 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 34682 nr. 92.

³¹ Alleen in Bijlage 3 bij het ontwerp-Beleidsprogramma wordt in het kader van interbestuurlijke afspraken, en in meer genuanceerde vorm dan de Ruimtelijke ordeningsbrief, genoemd: "Binnen het klimaat- en energiebeleid geldt voor alle sectorale afspraken dat bij ruimtelijke afwegingen onder meer water en bodem sturend zijn."

rijksniveau worden vastgesteld, moeten zodanig zijn ingericht dat er op decentraal niveau in bestuurlijke en financiële zin ruimte voor een integrale aanpak is.

De Afdeling adviseert – mede in het licht van punt 5a – aandacht te besteden aan de verbinding tussen de beleidsvorming op nationaal niveau en de uitvoering op lokaal niveau.

c. Regie bij departement overstijgende keuzes: knopen doorhakken

Verder is van belang dat onder sterke regie, op nationaal niveau knopen kunnen worden doorgehakt bij departement overstijgende keuzes. Die vraag is temeer relevant nu op ieder van de genoemde maatschappelijke opgaven regie wordt gevoerd; het gaat om de vraag wie regie heeft over de regie. 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 coördinatie 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 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.

6. Burgerparticipatie

Op het gebied van burgerparticipatie bij klimaatbeleid gebeurt al veel. Het kabinet zet in het ontwerp-Beleidsprogramma in op een verdere ontwikkeling langs drie lijnen: het versterken van participatie op nationaal niveau, een meer uniforme inzet van participatie op decentraal niveau en een visie op de rol van burgerinitiatieven.

Betrokkenheid van burgers in verband met het voor het klimaatbeleid noodzakelijke draagvlak is van belang. De overheid dient adequaat in te spelen op deze betrokkenheid, ook ter bevordering van het vertrouwen dat inwoners hebben in de politiek.³² Dit kan ook een bijdrage leveren aan het mobiliseren van denkkracht en het versterken van het publieke debat. De Afdeling merkt op dat burgerbetrokkenheid een tweeledige aanpak vraagt. *Burgerinitiatieven* vergen dat de overheid ruimte geeft aan ideeën uit de maatschappij, en initiatieven faciliteert. *Burgerparticipatie* is een middel om betrokkenheid van burgers te vergroten bij voorstellen die vanuit de overheid worden geïnitieerd (zowel decentraal als nationaal).

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.³³

Het kabinet gaat in het bijzonder in op het zogenoemde nationaal burgerforum als bijzondere vorm van burgerparticipatie.³⁴ 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.

³² Zie ook Sociaal Cultureel Planbureau, ‘Burgerperspectieven’, bericht 1, 1 september 2022.

³³ 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).

³⁴ 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.

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 last³⁵ en kunnen derhalve niet gebonden worden aan de uitkomsten van een burgerforum. Bovendien zou deze variant een beperking zijn die in strijd is met de grondwettelijk verankerde bevoegdheid van de wetgever.³⁶

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

7. Beleidsmix, verdelingsprincipes en gedragsaspecten

a. *Beleidsmix*

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

Een goede mix van beleidsinstrumenten is belangrijk. Elk type instrument geeft een bepaalde prikkel om een specifiek beleidsdoel te bereiken. Zo zijn subsidies in het algemeen zinvol om bepaalde activiteiten te stimuleren die anders minder makkelijk tot stand komen vanwege verwachte hoge kosten (zoals technische innovaties), maar kunnen zij ook bepaalde innovaties juist in de weg staan. Heffingen zijn doorgaans zinvol om de kosten en baten van alternatieven te veranderen.³⁷ Zo blijkt uit onderzoek van het CPB en het PBL dat weglekeffecten van CO₂-emissies naar het buitenland bij CO₂-beprijzing gemitigeerd kunnen worden door een deel van de opbrengsten aan te wenden voor subsidies op schone technologie voor

³⁵ Artikel 67, derde lid, van de Grondwet voor wat betreft de Staten-Generaal; artikel 129, zesde lid, van de Grondwet betreffende provinciale staten, gemeenteraad en eilandsraden.

³⁶ Artikel 81 van de Grondwet.

³⁷ Zie hiervoor het integraal afwegingskader: [Beleidsinstrumenten op categorie | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](https://kenniscentrumvoorbeleid.nl/beleidsinstrumenten-op-categorie/).

vervuilende bedrijven en door CO₂-beprijzing effectiever te maken.³⁸ Soms is normerend ingrijpen via wet- en regelgeving juist het meest effectief, zoals bijvoorbeeld regels over verplicht gebruik van warmtepompen.

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.

b. Verdelingsprincipes

Als uitgangspunt voor de lastenverdeling van de maatregelen uit het ontwerp-Beleidsprogramma gaat het kabinet uit van het “de vervuiler betaalt”-principe.³⁹ Of dit uit het milieubeleid afkomstige principe op een consistente manier toepassing krijgt in het klimaatbeleid, is echter niet goed op te maken uit het ontwerp-Beleidsprogramma. Evenmin is duidelijk in hoeverre andere beginselen, zoals het draagkrachtbeginsel (“de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten”), aan het ontwerp-Beleidsprogramma ten grondslag liggen.

Een rechtvaardige lastenverdeling is van belang voor het maatschappelijk draagvlak van klimaatbeleid. Er moet oog zijn voor de draagkracht van mensen. Zo hebben mensen met lage inkomens in slecht geïsoleerde woningen vaak zelf niet voldoende geld om hun woning te isoleren of zijn zij hiervoor afhankelijk van de verhuurder. Ook de belangen van toekomstige generaties moeten in de beschouwing worden betrokken. De in het ontwerp-Beleidsprogramma geïntroduceerde generatietoets kan in dat verband behulpzaam zijn. De Afdeling adviseert de verdelingsprincipes die aan het klimaatbeleid ten grondslag liggen verder uit te werken.

c. Gedragsaspecten

De Afdeling neemt er met instemming kennis van dat in het ontwerp-Beleidsprogramma uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan het aspect ‘gedragsverandering’. Daaronder valt ook het aspect van acceptatie van klimaatbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de notie van energiebesparing. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat concrete gedachtevorming over het gedragsaspect in het ontwerp-Beleidsprogramma nog tamelijk aan de oppervlakte blijft.

Voor het voeren van effectief klimaatbeleid door de overheid is de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties essentieel. Zij moeten in staat worden gesteld om daadwerkelijk bij te dragen aan een maatschappij die op

³⁸ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2019). Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken. CPB/PBL Policy Brief, juni 2019.

³⁹ Dit beginsel ligt mede ten grondslag aan het Europese klimaatbeleid: zie artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

weg is naar klimaatneutraliteit en moeten zich daartoe gemotiveerd voelen. Keuzes die de overheid maakt zijn belangrijk om burgers te verleiden en in staat te stellen tot gedragsaanpassing. Het gedragsaspect moet daarom een wezenlijk onderdeel uitmaken van het te voeren klimaatbeleid en moet hierin structureel zijn verankerd.

8. Klimaatraad

In het ontwerp-Beleidsprogramma wordt gesproken over de op te richten Klimaatraad. Dit betreft een onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad, naar voorbeeld van het Climate Change Committee (CCC) in het Verenigd Koninkrijk, die het beleid beoordeelt en erover adviseert. Als eerste opdracht zal de Klimaatraad een advies over klimaatneutraliteit 2050 uitbrengen en doorvertalen naar de beleidsagenda 2025-2035, en wel reeds in de tweede helft van 2023. Daaropvolgend zal de Klimaatraad elke vijf jaar een lange termijn-advies uitbrengen. Ook zal de Klimaatraad jaarlijks een 'Staat van het Klimaat' opleveren. Voorts kan de Klimaatraad gevraagd en ongevraagd adviseren, waarbij het kabinet verplicht is op die adviezen te reageren.

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