

No. W18.23.00227/IV

's-Gravenhage, 12 oktober 2023

Bij brief van 1 september 2023, no. DGKE/34962345, 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

Samenvatting

Het is op dit moment nog allerm minst zeker dat de doelstellingen in de Nederlandse Klimaatwet worden gehaald. Om het klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 te halen zouden alle beleidsvoornemens die het Planbureau voor de leefomgeving kon doorrekenen én volledig én tijdig moeten worden uitgevoerd én maximaal effect moeten hebben. Dat is niet realistisch. Zo is de effectiviteit van veel beleidsvoornemens afhankelijk van niet-stuurbare, externe factoren, zoals het weer en de elektriciteitsmarkt.

Verder zijn er juist in de uitvoering grote knelpunten die verband houden met een tekort aan mensen, middelen en materialen. Het kabinet werkt aan plannen en programma's om deze en andere knelpunten op te lossen, maar de stap van papier naar praktijk wordt nog onvoldoende gezet. Het komt er nu op aan om de knelpunten beheersbaar te maken. Alleen dan kan tijdige uitvoering van het klimaatbeleid worden verzekerd en kan de reductiedoelstelling voor 2030 met voldoende zekerheid in zicht komen.

Het behalen van de klimaatdoelstellingen vraagt ook om heldere politieke keuzes. Als die keuzes uitblijven, heeft dat immers grote gevolgen voor het te voeren beleid, voor de vertaling van beleid naar wetgeving en voor tijdige uitvoering – en daarmee op het behalen van de doelstellingen. Het is van belang dat voortvarend keuzes worden gemaakt, dat deze consequent worden uitgevoerd en dat zo ook richting wordt gegeven aan de totstandkoming van een klimaatneutraal Nederland in 2050. De Klimaatwet verplicht het kabinet en de Tweede Kamer tot de uitwerking en uitvoering van het klimaatbeleid. Vooruitschuiven van keuzes brengt het behalen van de klimaatdoelstellingen in gevaar.

Alles moet meezitten, ook de niet-stuurbare externe factoren, om het besparingsdoel voor finaal energieverbruik, dat voortvloeit uit de Europese Energiebesparingsrichtlijn, te halen. Dat is niet realistisch. Het doel voor het primaire energieverbruik ligt nog buiten bereik. Het doel voor cumulatieve energiebesparing ligt wel binnen bereik, mits de implementatie van klimaatplannen tot maximaal effect leidt en de monitoring op ordelijke wijze is opgezet, zodat energiebesparing kan worden gemotiveerd bij rapportage aan de

Europese Commissie.¹ Het behalen van de in Europees verband aangescherpte doelstellingen voor het gebruik van hernieuwbare energie vraagt om daadkrachtig optreden van het kabinet.

In het advies bij de ontwerp-Miljoenennota 2024 biedt de Afdeling handvatten voor een klimaatinclusief begrotingsraamwerk. Daarmee wordt de integrale weging van klimaatbeleid en ander overheidsbeleid mogelijk. Maar er is meer nodig. Het is van belang om ook bij het opstellen van een nieuwe langetermijnstrategie en een nieuw Klimaatplan in 2024 oog te hebben voor de integraliteit tussen klimaatbeleid en ander beleid. De transparantie, de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en daarmee de integrale afwegingen kunnen worden versterkt als uitgaven aan en lasten voor het klimaatbeleid – voor mitigatie, maar ook voor adaptatie en schade – inzichtelijk zijn.

Daarom adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State om een methodiek te ontwikkelen voor het definiëren en classificeren van alle klimaatuitgaven en klimaatlasten. Transparantie over de inzet en verdeling van middelen kan verder worden vergroot als de afwegingen en de keuzes die ten grondslag liggen aan het totale pakket van klimaatmaatregelen worden geëxpliciteerd. Daarnaast is het nodig om de cyclus van de Klimaatwet beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus en om in de Klimaatwet integraliteit van klimaatbeleid beter tot uitdrukking te brengen. De Afdeling adviseert verder om in de Klimaatwet – ook rekening houdend met Europese ontwikkelingen – een nationaal tussendoel voor 2040 op te nemen.

De concept-Klimaatnota gaat niet in op de verhouding tussen het rijk en medeoverheden bij het realiseren van de klimaatdoelstellingen. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen, aangezien samenwerking tussen het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen cruciaal is om de klimaatdoelstellingen te realiseren. Door de wetgever moeten uiteindelijk knopen worden doorgehakt. Niettemin hebben gemeenten, provincies en waterschappen een belangrijke rol in de fase van consultatie, overleg en uitvoering. De Afdeling adviseert in het kader van de verhouding tussen het rijk en medeoverheden ook aandacht te besteden aan knelpunten ten aanzien van financiële middelen, expertise en bevoegdheden.

¹ Zie voor een nadere toelichting op de begrippen finaal en primair energieverbruik, en cumulatieve besparing punt 2.d van deze beschouwing.

1. Inleiding

Op de vierde donderdag van oktober zendt de Minister voor Klimaat en Energie de jaarlijkse Klimaatnota aan het parlement. Ter uitvoering van haar taak in de Klimaatwet brengt de Afdeling over het concept van de Klimaatnota deze beschouwing uit. Hierbij is voor de Afdeling het toetsingskader dat zij in 2019 heeft vastgesteld, leidend.²

a. *Klimaatnota met voortgangsrapportage*

In de 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 Klimaatnota is daarbij uitgegaan van de ramingen van broeikasgasemissies van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) in de klimaat- en energieverkenning (KEV). De Klimaatwet schrijft voor dat iedere twee jaar na de vaststelling van het Klimaatplan over de voortgang van de uitvoering wordt gerapporteerd. De Klimaatnota van dit jaar bevat daarom – evenals in 2021 – een voortgangsrapportage, waarop de Afdeling in deze beschouwing zal ingaan.

b. *KEV 2023 in twee delen*

De Klimaatwet schrijft voor dat de Minister voor Klimaat en Energie de KEV van het PBL op de vierde donderdag van oktober gelijktijdig met de Klimaatnota aan het parlement zendt. Het PBL brengt de KEV dit jaar in twee delen uit. Deel 1 omvat alleen de ramingen van broeikasgasemissies. Het PBL heeft deel 1 al op Prinsjesdag gepubliceerd, zodat daarvan tegelijkertijd met de Miljoenennota kennis kon worden genomen. De minister heeft in een kamerbrief op Prinsjesdag reeds gereageerd op de ramingen van broeikasgasemissies. Op 26 oktober verschijnt de volledige KEV conform de Klimaatwet met daarin naast de ramingen van emissies ook deel 2 met de ramingen van energiebesparing en hernieuwbare energie.

c. *Mondiale en Europese context*

Wetenschappers benadrukken herhaaldelijk de urgentie van de aanpak van klimaatverandering, zowel wat betreft de benodigde uitstootreductie (mitigatie) als de aanpassing aan de gevolgen van de opwarming van de aarde (adaptatie). Deze gevolgen worden steeds merkbaarder. Niet alleen in landen die extra kwetsbaar zijn, maar ook in Nederland en andere Europese landen. Tegelijkertijd speelt het klimaatbeleid zich af in een turbulente geopolitieke context, niet in de laatste plaats vanwege de Russische inval in Oekraïne. De onzekerheden voor burgers (bijvoorbeeld over energieprijzen) en bedrijven (over investeringen) zijn groot.

² Te raadplegen via [Toetsingskader - klimaattoezicht \(raadvanstate.nl\)](https://raadvanstate.nl/toetsingskader-klimaattoezicht). Het toetsingskader bestaat uit vier onderdelen: klimaatdoelen, bestuurlijke- en uitvoeringsaspecten, economische afwegingen en juridische aspecten.

Eind dit jaar vindt de eerste vijfjaarlijkse algemene inventarisatie (*global stocktake*) onder de Overeenkomst van Parijs plaats tijdens de 28^e *Conference of Parties* (COP28). Dan wordt de balans opgemaakt of de wereld op koers ligt voor het behalen van de doelen van de Overeenkomst van Parijs. Volgens recente IPCC-rapporten – die voor de *global stocktake* de belangrijkste wetenschappelijke input zullen vormen – is het met het oog op de temperatuurdoelen voor het jaar 2100 noodzakelijk om de (nog steeds stijgende) mondiale broeikasgasemissies vóór 2025 te laten pieken en al in 2030 tot een flinke reductie ten opzichte van het huidige uitstootniveau te komen. Volgens het IPCC zijn de huidige toezeggingen van landen over beperking van hun uitstoot onvoldoende om de temperatuurstijging onder de 1,5 graden te houden en moeten daarom de ambities wereldwijd worden aangescherpt.³

De Europese Unie heeft zich met het oog op de Overeenkomst van Parijs ten doel gesteld om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Als tussenstap naar dit doel geldt op grond van de Europese Klimaatwet van 2021 een reductiedoelstelling voor de Unie van ten minste 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Deze doelstelling moet worden bereikt met het zogenoemde *Fit-for-55*-pakket. Inmiddels is het merendeel van de tot dit pakket behorende EU-regelgeving aangenomen. Een aantal voorstellen bevindt zich in de afrondende fase.⁴ Drie voorstellen bevinden zich in een minder vergevorderd stadium.⁵

Met de introductie van een tweede Europees handelssysteem (ETS2) voor de emissies van brandstoffen gebruikt in gebouwen, wegtransport en kleine industrie, en nieuwe regels op het gebied van energiebesparing, zijn belangrijke stappen gezet. De introductie van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens (CBAM) levert bovendien een belangrijke bijdrage om te voorkomen dat Europese inspanningen voor emissiereductie leiden tot hogere emissies in andere delen van de wereld.

Op grond van de Europese Klimaatwet moet met het oog op verwezenlijking van klimaatneutraliteit in 2050 voor de EU een klimaatdoelstelling voor 2040 worden

³ [IPCC, 2023: Summary for Policymakers](#). In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

⁴ Hiertoe behoort het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad voor de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen, COM(2021) 557 final.

⁵ Dit geldt met name voor het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, COM(2021) 563 final. Over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen, COM(2021) 802 final, het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof, COM(2021) 803 final, en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof, COM(2021) 804 final, is nog geen voorlopig akkoord bereikt.

vastgesteld. De Europese Commissie moet in 2024 een voorstel doen tot wijziging van de Europese Klimaatwet om de doelstelling voor 2040 daarin op te nemen. De Europese Wetenschappelijke Adviesraad heeft op grond van diverse modelstudies berekend dat deze doelstelling voor 2040 het beste op 90-95% reductie gericht moet zijn.⁶ Dat heeft ook consequenties voor het Nederlandse klimaatbeleid.

d. Nationale context

Het kabinet Rutte IV streeft vanaf haar aantreden in januari 2022 naar een nationale emissiereductie van 55% in 2030. Onlangs – in juli 2023 – is de Nederlandse Klimaatwet gewijzigd waarmee de doelstelling voor 2030 ook wettelijk is aangescherpt van 49% naar 55%. Ook de nationale doelstelling voor 2050 is aangescherpt: uiterlijk in 2050 moet de netto-uitstoot tot nul zijn gereduceerd. Daarnaast geldt nu dat Nederland streeft naar negatieve emissies van broeikasgassen na 2050.⁷

De ramingen van het PBL in de KEV 2022 lieten voor 2030 een emissiereductie zien van 41 tot 52%, zodat de noodzaak voor aanvullend beleid evident was. In de voorjaarsbesluitvorming van 2023 heeft het kabinet daarom een aanvullend pakket klimaatmaatregelen gepresenteerd (hierna: voorjaarspakket klimaat).⁸ De inzet van het kabinet daarbij was – zoals in het coalitieakkoord van 2021 aangekondigd – het klimaatbeleid te richten op 60% emissiereductie in 2030, zodat het doel van 55% met grotere waarschijnlijkheid wordt gehaald. Het voorjaarspakket klimaat is voor zover mogelijk bij de nieuwe emissieramingen in de KEV 2023 betrokken, zodat ook de Afdeling dit pakket bij deze beschouwing zal betrekken.

Leeswijzer

Paragraaf 2 gaat over doelrealisatie. Paragraaf 3 gaat over het versterken van de integrale afwegingen en transparantie in het klimaatbeleid. Paragraaf 4 adresseert het wetgevingsprogramma, de implementatie van het Europese *Fit-for-55*-pakket en integraliteit in de Klimaatwet. Paragraaf 5 agendeert de veranderende bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

2. Doelrealisatie

Sinds 22 juli 2023 geldt op grond van de Klimaatwet een nationaal streefdoel van 55% emissiereductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. In deze paragraaf wordt aan de hand van de emissiecijfers van het PBL in de KEV 2023

⁶ Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, European Scientific Advisory Board on Climate Change, 15 juni 2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.

⁷ Onder negatieve emissies worden verstaan maatregelen die als doel hebben om CO₂ langdurig of permanent aan de atmosfeer te onttrekken. Zie CE Delft (2023), Koolstofverwijdering voor klimaatbeleid.

⁸ Voorjaarsbesluitvorming klimaat, Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1230.

(tabel 1) nagegaan of de wettelijke klimaatdoelstelling voor 2030 in zicht is. Eerst gaat de Afdeling in op de broeikasgasemissiecijfers en de betekenis daarvan. Daarna benoemt de Afdeling grote knelpunten in de uitvoering van klimaatbeleid en volgt een verdieping per sector. Aan het slot van deze paragraaf gaat de Afdeling in op de doelen die gelden voor hernieuwbare energie en energiebesparing.

Tabel 1. Emissies van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalenten, met ramingen voor 2030 (bron: PBL, KEV 2023)

Sector	1990 – referentiejaar emissies	2021 – gerealiseerde emissies	2022 – gerealiseerde emissies	KEV 2022: raming restemissies 2030 – vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid	KEV 2023: raming restemissies 2030 – vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid
Elektriciteit	39,6	32,4	30,7	10 – 25	9 – 23
Industrie	87,0	54,0	49,8	28 – 43	27 – 42
Gebouwde Omgeving	29,7	24,3	19,6	13 – 19	12 – 18
Mobiliteit	33,3	29,8	29,6	25 – 30	18 – 25
Landbouw	33,0	27,0	24,4	21 – 24	19 – 22
Landgebruik	6,2	4,3	4,4	1,8 – 3,1	2,5 – 3,7
Totaal	228,9	172,0 (24,9%)	158,4 (30,8%)	108 – 133 (41 – 52%)	97 – 123 (46 – 57%)

a. Betekenis van de cijfers

De ramingen van het PBL in de KEV 2022 lieten voor 2030 een emissiereductie zien van 41 tot 52%, zodat de noodzaak voor aanvullend beleid evident was. Daarom heeft het kabinet in mei 2023 het voorjaarspakket klimaat gepresenteerd. Bij de besluitvorming over dit pakket – dat subsidiërende, normerende en beprijzende maatregelen omvat – heeft het kabinet gebruik gemaakt van de resultaten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat van maart dit jaar (hierna: het IBO).⁹

Een groot deel van de in het voorjaarspakket voorgestelde beleidsplannen was op 1 mei 2023 – de peildatum van de KEV 2023 (hierna: de KEV) – nog nauwelijks uitgewerkt. In de KEV is uitgelegd dat voor een deel van de nieuwe plannen op hoofdlijnen inschattingen zijn gemaakt van de denkbare emissiereductie in 2030, maar dat voor een ander deel van de plannen nog geen inschatting kon worden gemaakt, omdat hiervoor onvoldoende aanknopingspunten waren.

⁹ Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1177.

Het PBL presenteert de ramingen 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 economische groei, de energieprijzen, het weer, technologische ontwikkelingen en de verwachte beleidseffecten. Deze onzekerheden zijn maar voor een deel stuurbaar. Voor dit jaar komt daar de onzekerheid die het gevolg is van de val van het kabinet bovenop. In de KEV is uitgegaan van het energie- en klimaatbeleid dat op 1 mei 2023 bekend was. In de KEV staat dat indien er vertraging in de uitwerking en implementatie van beleidsplannen optreedt of indien er plannen worden geschrapt, dit het halen van de doelstelling van 55% emissiereductie extra zal bemoeilijken. Dat klemmt temeer omdat de tijd om het beleid voor 2030 uit te werken en te implementeren steeds beperkter wordt.

De ramingen laten voor 2030 een emissiereductie zien van tussen de 46% en 57%. Dit is een verbetering ten opzichte van de ramingen in de KEV van vorig jaar. Toen lag de geraamde bandbreedte op basis van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid tussen 41% en 52%. Het wettelijke nationale streefdoel van 55% ligt binnen de bandbreedte van 46% tot 57%. Om dit streefdoel te halen zullen volgens de KEV alle klimaatplannen waarvan een effectinschatting gemaakt kon worden maximaal moeten worden uitgewerkt en zullen ook andere niet-stuurbare factoren, zoals het weer of de elektriciteitsmarkt, zo moeten uitpakken dat ze tot een maximale emissiereductie in 2030 leiden.

In de KEV wordt er verder op gewezen dat bij uitwerking van de klimaatplannen waarvoor in de KEV geen effectinschatting kon worden gemaakt mogelijk een aanvullende emissiereductie kan worden bereikt. Het uitwerken van deze plannen vergroot de kans dat de 55%-reductiedoelstelling wordt gehaald. Om nog in 2030 substantieel reductie-effect te kunnen hebben, moeten deze plannen volgens de KEV op tijd, concreet en maximaal worden uitgewerkt en uitgevoerd.

Voor het eerst sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet valt het streefdoel voor 2030 binnen de bandbreedte van de emissieramingen van het PBL. Het kabinet verbindt daaraan in de concept-Klimaatnota de conclusie dat Nederland met het ingezette beleid op koers ligt, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend doorgang vindt.

Veiligheidshalve zou echter van de onderkant van de bandbreedte (46%) moeten worden uitgegaan. Daarop heeft de Afdeling ook in haar eerdere beschouwingen gewezen. Uitgaande van de onderkant van de bandbreedte is er nog een aanzienlijk verschil te overbruggen tot het wettelijke streefdoel van 55%. Dit wordt in de concept-Klimaatnota onderschat. Het valt de Afdeling daarbij op dat de in het Coalitieakkoord aangekondigde inzet van het kabinet – die bij het voorjaarspakket is herhaald – om het klimaatbeleid te richten op 60% emissiereductie zodat het doel van 55% met grotere waarschijnlijkheid wordt gehaald, in de concept-Klimaatnota niet meer wordt genoemd.

b. Grote knelpunten houden de doelen uit zicht

Het is hoe dan ook duidelijk dat het wettelijke streefdoel voor 2030 niet met voldoende zekerheid in zicht is. Dat alle voornemens én volledig én tijdig worden uitgevoerd én maximaal effect hebben, is geen realistisch scenario. Dat de extra voorgenomen maatregelen die door het PBL nog niet konden worden doorgerekend volgens de eigen inschatting van het kabinet naar verwachting nog een aanvullende reductie van 4% (ruwweg 10 Mton) opleveren, doet hier niet aan af. Niet alleen omdat vooralsnog onduidelijk is hoe deze reductieverwachting is doorgerekend, ook omdat in de concept-Klimaatnota ten aanzien van deze maatregelen is vermeld dat de inschatting slechts betekenis heeft als aan dit beleid voortvarend en volledig uitwerking wordt gegeven.

Het kabinet realiseert zich dat de uitwerking en de uitvoering van het klimaatbeleid doorgang moet vinden, ook in zijn demissionaire periode, en spreekt uit dat het voornemens is om daaraan zoveel mogelijk door te werken. Dit voornemen alleen is echter niet genoeg. In de uitvoering zijn er in de afgelopen jaren grote knelpunten ontstaan, onder meer waar het gaat om de netcapaciteit en de beschikbaarheid van grondstoffen en voldoende geschoold personeel. Deze knelpunten worden vooralsnog onvoldoende voortvarend aangepakt.

De problematiek rond de netcongestie lijkt in delen van Nederland eerder groter te worden dan kleiner. Het is zaak dat het kabinet inzichtelijk maakt hoe groot dit probleem precies is, bijvoorbeeld door te verduidelijken hoe groot het gat is tussen de geplande en noodzakelijke netwerkinvesteringen. In het Landelijk Actieprogramma Netcongestie zijn drie actielijnen benoemd om deze problematiek het hoofd te kunnen bieden, namelijk sneller bouwen, sterker sturen en vergroten van flexibele capaciteit.¹⁰ Vooral de actiepunten binnen het eerste spoor zouden prioriteit moeten krijgen. Daarnaast zal het bevorderen van effectief congestiemanagement, ter overbrugging van de geplande netverzwaringen, de negatieve gevolgen (waaronder economische schade van netcongestie) beperken.

Het kabinet werkt aan meerdere plannen en programma's, zoals het Nationaal Programma Energiesysteem (NPE), het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) en het Actieplan Groene en Digitale Banen. Zij erkent ook in de concept-Klimaatnota dat de stap van papier naar praktijk moet worden gezet. De afgelopen jaren hebben echter laten zien dat dit een moeilijke stap is en dat knelpunten onvoldoende zijn aangepakt.¹¹

Voor een belangrijk deel is de oorzaak hiervan gelegen in de soms trage politieke besluitvorming. Illustratief is de gebouwde omgeving waar het nog steeds ontbreekt aan de benodigde wettelijke kaders en instrumenten om daadwerkelijk stappen te kunnen zetten in de voorgenomen warmtetransitie. Heldere politieke

¹⁰ [Landelijk Actieprogramma Netcongestie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹¹ Zie ter illustratie ten aanzien van het Actieplan Groene en Digitale Banen het Verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van de Algemene Rekenkamer, hoofdstuk 5.

keuzes zijn nodig zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen daar hun investeringen op kunnen afstemmen.¹²

Zoals het kabinet zelf in de concept-Klimaatnota tot uitdrukking brengt, houdt de Klimaatwet kabinet en Tweede Kamer aan de uitwerking en uitvoering van het klimaatbeleid, ongeacht de status van het kabinet. Het in de concept-Klimaatnota aangekondigde doorschuiven van besluitvorming over Betalen naar Gebruik, afbouw van fossiele subsidies en de tariefstelling van de energielasting naar een volgend kabinet verdraagt zich daarmee niet. Het vooruitschuiven van de besluitvorming hierover zou bovendien een negatief effect kunnen hebben op de te verwachten emissiereductie in 2030.

Ook anderszins moeten er nog veel knopen worden doorgehakt, bijvoorbeeld om beleid over negatieve emissies vorm te geven. Negatieve emissies zijn, ook volgens het kabinet, onmisbaar om de klimaatdoelen te kunnen behalen. Maar juist het beleid hierover moet volgens de concept-Klimaatnota nog worden uitgewerkt. Ook zijn er nog belangrijke beslissingen nodig op het gebied van het energiesysteem en (locaties voor) energie-infrastructuur. Het kabinet heeft in het najaar weliswaar de vaststelling van het NPE voorzien, gevolgd door de vaststelling van het PEH. Maar daarover moet dus nog besluitvorming plaatsvinden.

Bovendien rijst bij de Afdeling de vraag of de vaststelling van deze programma's – als dat tijdig zou lukken – voldoende zal zijn om realisering van noodzakelijke infrastructurele voorzieningen vlot van de grond te krijgen. Besluitvorming daarover vergt tijd, terwijl vertragingen juist zoveel mogelijk moeten worden voorkomen met het oog op het behalen van de klimaatdoelen. Van groot belang is dat snel aan de slag kan worden gegaan met de aanleg van de noodzakelijke infrastructurele voorzieningen.

Daarom is het zaak om bij besluitvorming over projecten op het gebied van energie-infrastructuur procedurele hobbels zoveel mogelijk te vermijden. Zo moet worden voorzien in goede communicatie over voorgenomen besluitvorming en is het van belang om inspraak- en participatietrajecten optimaal te benutten, om zo de kans op vertraging door rechterlijke procedures te verkleinen. Ook is het zaak om de uitvoering van projecten waarover het besluitvormingstraject is afgerond met grote voortvarendheid ter hand te nemen.

Dit soort constatering is niet nieuw. Ook in de beschouwing over de concept-Klimaatnota 2022 is de nadruk gelegd op de noodzaak van het daadwerkelijk realiseren van beleid en uitvoering en heeft de Afdeling aangedrongen op het concretiseren en prioriteren van beleidsvoornemens.¹³ Ondertussen zijn de

¹² Zie ook het Jaarverslag 2022 van de Raad van State. Te raadplegen via [Jaarverslag startpagina - Jaarverslag 2022 \(raadvanstate.nl\)](https://jaarverslag.startpagina.nl/Jaarverslag_2022/raadvanstate.nl).

¹³ Advies van 15 september 2022 over de concept-Klimaatnota 2022 (W18.22.0086/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. AN.

genoemde knelpunten in de uitvoering onverminderd groot. Het komt er nu op aan. De knelpunten moeten snel beheersbaar worden gemaakt. Alleen dan kan tijdige uitvoering van het klimaatbeleid worden verzekerd en kan de reductiedoelstelling voor 2030 met voldoende zekerheid in zicht komen. Vooruitschuiven van keuzes brengt het behalen van de klimaatdoelstellingen in gevaar.

c. *Verdiepende duiding per sector*

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

i. Elektriciteit

De bandbreedte van de ramingen van de restemissies voor deze sector bedraagt 9 tot 23 megaton, terwijl de inschattingen uit de KEV 2022 op basis van vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid uit kwamen op 10 tot 25 megaton. De onzekerheid over de emissies in de elektriciteitssector blijft onverminderd groot, vooral omdat de Nederlandse elektriciteitsmarkt sterk is geïntegreerd met de Europese elektriciteitsmarkt. In de KEV wordt uitgegaan van een forse toename van de elektriciteitsvraag, in het bijzonder door een stijging van de vraag vanuit de sectoren industrie (voor de productie van groene waterstof) en mobiliteit (vanwege de toename van het aantal elektrische voertuigen).

In de concept-Klimaatnota wordt gestreefd naar een klimaatneutrale elektriciteitssector in 2035. Dat is nodig om op tijd een energieneutraal energiesysteem te realiseren, zodat in 2050 het doel van algehele klimaatneutraliteit kan worden behaald. Zoals ook naar voren komt in de KEV, wordt de elektriciteitssector geconfronteerd met een toenemende elektriciteitsvraag in andere sectoren.

Dit roept bij de Afdeling de vraag op hoe het kabinet de weg naar klimaatneutraliteit in deze sector in 2035 voor zich ziet. De Afdeling merkt op dat het van belang is dat het kabinet in de Klimaatnota duidelijk maakt welke randvoorwaarden moeten zijn vervuld, welke knelpunten het kabinet ziet en wat is er nodig om deze knelpunten op korte termijn op te lossen.

Volgens de concept-Klimaatnota zal het streven naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem in 2035 vorm moeten krijgen door de groei van hernieuwbare groene stroom en de ontwikkeling van CO₂-vrije flexibiliteit. Voor het creëren van de benodigde flexibiliteit zijn er vier hoofdopties: energieopslag, vraagrespons, interconnectie en CO₂-vrij regelbaar vermogen. Naast bedrijfsverlenging van de bestaande kerncentrale in Borssele, wil het kabinet onder meer de bouw van twee nieuwe kerncentrales voorbereiden. Deze nieuwe centrales zouden rond 2035 een belangrijke aanvullende rol moeten spelen in het CO₂-vrije elektriciteitssysteem.

Uit de concept-Klimaatnota kan niet worden afgeleid hoe de invulling van de vier genoemde hoofdopties vorm zal krijgen met het oog op het creëren van de benodigde flexibiliteit. Het is gewenst dat het kabinet meer inzicht geeft in de keuzes die hiervoor moeten worden gemaakt. Duidelijk moet in kaart worden gebracht welke concrete acties er met het oog op klimaatneutraliteit in 2035 in deze sector moeten worden ondernomen, met ook een indicatie van de tijd die hiervoor nodig is. Daarbij zou het kabinet ook meer inzicht moeten geven in hoe

het denkt te bewerkstelligen dat de twee beoogde nieuwe kerncentrales rond 2035 daadwerkelijk een aanvullende rol zullen kunnen spelen in het CO₂-vrije elektriciteitssysteem. Er gaan hoe dan ook jaren overheen voordat deze nieuwe kerncentrales in werking kunnen zijn.

ii. Industrie

De bandbreedte van de ramingen van de restemissies ligt voor deze sector ongeveer 1 megaton lager dan de inschattingen uit de KEV 2022 op basis van vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. Een substantiële emissiereductie (1 tot 3,5 megaton CO₂-reductie) wordt volgens de KEV verwacht van continuering en uitvoering van de huidige plannen voor de maatwerkafspraken met de grootste 20 industriële bedrijven. Effectieve implementatie van de verplichtingen uit de richtlijn hernieuwbare energie (ook wel REDIII), zoals de stimulering van het gebruik van groene waterstof in 2030, levert een emissiereductie op van 1 tot 1,8 megaton CO₂.

Opvallend is de ruime bandbreedte bij continuering en uitvoering van de plannen voor de maatwerkafspraken met de grootste 20 industriële bedrijven. Volgens de concept-Klimaatnota waren in juli 2023 nog met slechts zeven bedrijven “Expressions of Principles” opgesteld die de opmaat vormen voor het maken van bindende maatwerkafspraken. Er moet dus nog veel gebeuren om de plannen rond de maatwerkafspraken tot daadwerkelijke resultaten te laten leiden. Dit is temeer het geval, omdat het kabinet heeft besloten de maatwerkaanpak te verbreden tot de zogenoemde cluster 6-bedrijven en naar afval- en rioolzuiveringsinstallaties.¹⁴

Realisatie van de plannen rond maatwerkafspraken is afhankelijk van veel factoren, in het bijzonder de beschikbaarheid van energie-infrastructuur. Zo moet, om de bij de maatwerkaanpak betrokken industriële bedrijven investeringszekerheid te bieden en tot actie te bewegen, de energie-infrastructuur op tijd op orde zijn. Hier ligt nadrukkelijk ook een verantwoordelijkheid voor het kabinet. Om het verduurzamen van de bedrijfsvoering te kunnen aanpakken moeten bedrijven zekerheid hebben over de toekomstige, tijdige beschikbaarheid van de infrastructuur (zie ook punt 2b).

iii. Gebouwde Omgeving

De bandbreedte van de ramingen van de restemissies ligt in deze sector ongeveer 1 megaton lager dan de inschattingen uit de KEV 2022 met vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. Belangrijke maatregelen voor extra emissiereductie zijn de uitfasering van alle huurwoningen met een slecht energielabel, de uitfasering van de slechtste energie-labels in de utiliteitsbouw, het stimuleren van (hybride) warmtepompen en de aanscherping van de energiebesparingsplicht. Door extra warmtenetaansluitingen kan extra CO₂-reductie (0 - 0,2 megaton) worden gerealiseerd.

¹⁴ Cluster 6-bedrijven zijn verspreid over het land gevestigde bedrijven in de voedingsindustrie, keramiek, papierindustrie en een aantal kleinere industrieën.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Een groot deel van de gemeenten beschikt inmiddels over een zogeheten Transitievisie warmte, die als basis moet dienen voor de wijkgerichte verduurzaming van de warmtevoorziening binnen gemeenten. In veel gemeenten staat men nog in de beginfase van de warmtetransitie en is nog nadere besluitvorming nodig over te nemen vervolgstappen. Waar het op dit moment vooral aan ontbreekt is een wettelijk kader dat gemeenten instrumenten in handen geeft om bindende regels te kunnen stellen met het oog op de warmtetransitie.

De Afdeling heeft inmiddels geadviseerd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie). De regering beoogt deze wet op 1 juli 2024 in werking te laten treden. Om dat te kunnen halen, is het zaak dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel op korte termijn plaatsvindt. Het is zowel voor gemeenten als voor investeerders van belang dat het wetgevingsproces niet verder wordt vertraagd. Een effectief wettelijk kader waarmee afdwingbare regels kunnen worden gesteld, is onontbeerlijk om tempo te kunnen maken met de warmtetransitie binnen gemeenten. De Tweede Kamer onderkent dit ook door de behandeling van dit voorstel niet controversieel te verklaren.

Ook warmtenetten zijn een belangrijk onderdeel van de wijkgerichte aanpak. Met het oog op het realiseren van 500.000 warmtenetaansluitingen in de bestaande bouw in 2030 is voor lokale warmtenetten op 1 juni 2023 de Warmtenetten investeringssubsidie (WIS) opengesteld, die als doel heeft de onrendabele top van warmtenetten in een wijk te beperken en daarmee de aansluitkosten significant te verlagen.

De Afdeling merkt op dat het vooral van belang is dat er prioriteit wordt gegeven aan de totstandkoming van de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw). Gemeenten hebben duidelijkheid nodig over het wettelijke instrumentarium. Zij moeten weten wie de regie voert bij de ontwikkeling van warmtenetten, terwijl ook duidelijk moet zijn welke zeggenschap zij over warmtebedrijven zullen hebben. Duidelijkheid is ook voor die bedrijven van belang, met het oog op het doen van investeringen in warmteprojecten. Het wetgevingsproject verloopt tot nog toe traag. De regering beoogt de Wcw op 1 januari 2025 in werking te laten treden. Alles op alles moet worden gezet om deze datum ook daadwerkelijk te halen. Er moet binnen afzienbare tijd een wettelijk kader zijn voor het kunnen realiseren van de beoogde doelstelling voor het aantal warmtenetaansluitingen in 2030 en om ook voor de periode daarna een solide basis te hebben voor de verdere ontwikkeling van warmtenetten.

iv. Mobiliteit

De bandbreedte van de ramingen van de restemissies ligt voor deze sector op 18 tot 25 megaton aan restemissies in 2030. In de KEV 2022 bedroeg deze

bandbreedte op basis van het vastgestelde, voorgenomen en geagendeerde beleid 25 tot 30 megaton. De grotere emissiereductie wordt in de KEV vooral verklaard door de verplichtingen voortvloeiend uit REDIII, in combinatie met extra bijmenging van biobrandstoffen, en de introductie van een systeem van betalen naar gebruik in 2030. Die laatstgenoemde maatregel levert volgens de KEV een reductie op van 0,5 tot 2,5 megaton CO₂. Daarnaast spelen het nieuwe ETS2, de maatregelen rond de verduurzaming binnen het goederenvervoer en de verlenging van de aanschafsubsidie voor tweedehands elektrische auto's een rol.

De ramingen voor deze sector laten weliswaar een substantiële emissiereductie zien, maar deze cijfers moeten worden gerelativeerd. Zo zal het kabinet vooralsnog geen invulling geven aan de maatregel "Betalen naar gebruik" voor personen- en bestelauto's; besluitvorming hierover wordt doorgeschoven naar een volgend kabinet.

De Afdeling merkt op dat de beleidsinzet om te komen tot emissievrij vervoer in de concept-Klimaatnota terecht veel aandacht krijgt. Ook is het verstandig dat er nadrukkelijk wordt ingegaan op actieve mobiliteit (fietsen en lopen). Opvallend is echter dat er geen aandacht wordt besteed aan emissiereductie die door stimulering van het gebruik van het openbaar vervoer kan worden behaald. Het ligt voor de hand dat de beleidsafwegingen voor het openbaar vervoer onderdeel zijn van de integrale afwegingen binnen het klimaatbeleid. De Afdeling adviseert het kabinet om het openbaar vervoer nadrukkelijker onderdeel te maken van het klimaatbeleid. Daarbij moet uiteraard onder meer worden gekeken naar de aanwezigheid van voldoende openbaar vervoervoorzieningen en de prijs van het openbaar vervoer.

v. Landbouw

De bandbreedte van de ramingen van de restemissies ligt voor deze sector ongeveer 1,5 megaton lager dan de raming uit de KEV 2022 met vastgesteld, voorgenomen en geagendeerd beleid. Een deel daarvan (0,5 megaton) komt door wijzigingen in het energieverbruik in de glastuinbouw. Ook het effect van het nieuwe derogatiebesluit onder de Nitraatrichtlijn en verwachte effecten van beëindigingsregelingen voor veehouderijen dragen bij aan de emissiereductie. De indicatieve restemissie van 17,9 megaton voor de sector landbouw is met alle ingeschatte wijzigingen echter niet in zicht, zo staat in de KEV. Daarbij is aangetekend dat er nog geen effecten konden worden ingeschat van de gebiedsprogramma's in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Voor de Landbouw geldt als enige sector dat de indicatieve restopgave nog niet binnen het bereik van de geraamde bandbreedte ligt. Volgens de concept-Klimaatnota laten de glastuinbouw enerzijds en de veehouderij en akkerbouw anderzijds in dit opzicht een verschillend beeld zien. Het restemissiedoel voor de glastuinbouw in 2030 (4,3 megaton) zal blijkens de KEV worden gehaald, terwijl de CO₂-uitstoot bij de veehouderij en de akkerbouw weliswaar omlaag gaat, maar te beperkt.

Met de maatregelen in het kader van het NPLG voor de veehouderij en de akkerbouw wordt door het kabinet een substantiële CO₂-reductie van 5 megaton beoogd, waarvan 4 megaton reductiewinst moet komen van normerende en beprijzende maatregelen. De concretisering van maatregelen heeft op provinciaal niveau op dit moment al de nodige voeten in de aarde. Een begin van een oplossing om het NPLG te vertalen in concrete klimaatmaatregelen is nog niet in zicht. Dit kan het kabinet zich – met het oog op het bereiken van de klimaatdoelen – niet veroorloven.

vi. Landgebruik

De verwachte restemissies in 2030 bedragen volgens de KEV 2,5 tot 3,7 megaton, wat slechter is dan de ramingen in de KEV 2022 (1,8 – 3,1 megaton). Een verklaring daarvoor is onder meer dat het verwachte extra aan te planten bosareaal lager zal komen te liggen dan waarvan eerder was uitgegaan. Daarnaast zijn de provinciale veenweidestrategieën onderdeel gaan vormen van het NPLG; veenweidestrategieën van vier provincies konden daarom niet worden meegenomen in de KEV.

Met het oog op het behalen van de klimaatdoelen is het volgens de concept-Klimaatnota zaak vooral het (provinciale) ambitieniveau voor compensatie van ontbossing en de aanleg van nieuw bos naar boven bij te stellen. Verder is de verhoging van het waterpeil in veenweidegebieden om zo de afbraak van veen en uitstoot van CO₂ en methaan tegen te gaan, een effectieve maatregel. Van belang is dat de daadwerkelijke uitvoering hiervan prioriteit krijgt, vooral ook omdat het doel van de ter uitvoering van de Global Methane Pledge vastgestelde nationale methaanstrategie van 30% reductie in 2030 ten opzichte van 2020 nog niet in zicht is.

d. *Doelrealisatie energiebesparing en hernieuwbare energie*

Met de herziening van de Energiebesparingsrichtlijn (EED) is het Europese doel voor energiebesparing aangescherpt. Op grond van deze richtlijn moet het energieverbruik binnen de EU als geheel worden verminderd met 11,7 procent in 2030 ten opzichte van in 2020 gemaakte prognoses voor het energieverbruik. In dat verband stelt elke lidstaat streefwaarden vast als bijdrage aan het bereiken van de gezamenlijk bindende doelstelling.¹⁵ Een en ander vertaalt zich voor Nederland in een (voorlopige) bovengrens voor het finaal energieverbruik¹⁶ van

¹⁵ Artikel 4 Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie, PbEU 2023, L 231.

¹⁶ Het finaal energieverbruik is het energieverbruik van eindverbruikers in de sectoren industrie, gebouwde omgeving, landbouw, en mobiliteit, inclusief de (internationale) luchtvaart.

1609 petajoule en een (voorlopige) bovengrens voor het primair energieverbruik¹⁷ van 1935 petajoule.¹⁸

In de KEV wordt verwacht dat de inschatbare klimaatplannen leiden tot een finaal energieverbruik van 1566 tot 1818 petajoule in 2030. Daarmee ligt het doel van 1609 petajoule binnen de bandbreedte van de raming. Het doel voor vermindering van finaal energieverbruik wordt echter alleen gerealiseerd als alles meezit, ook de niet-stuurbare externe factoren. Net als bij de CO₂-doelen, acht de Afdeling dit geen realistisch scenario. Het doorschuiven van de maatregel "Betalen naar gebruik" voor personen- en bestelauto's naar een volgend kabinet helpt in dit verband niet.

De KEV verwacht een primair energieverbruik van 1951 tot 2323 petajoule in 2030. Het (voorlopige) doel van vermindering van primair energieverbruik ligt daarmee buiten de bandbreedte en is dus nog buiten bereik.

Naast de afzonderlijke doelstellingen voor vermindering van finaal en primair energieverbruik bevat de Energiebesparingsrichtlijn ook een bindende doelstelling voor de cumulatieve bijdrage aan de besparing op het eindverbruik van energie door nationaal beleid voor de periode 2021-2030.¹⁹ Het doel voor de cumulatieve besparing van 2021 tot en met 2030 is 1285 petajoule. Met de klimaatplannen waarvan een effectinschatting kan worden gemaakt wordt in de KEV een cumulatieve besparing van 1168 tot 1415 petajoule verwacht. De doelstelling voor cumulatieve besparing door nationaal beleid ligt daarmee binnen bereik, mits de implementatie van klimaatplannen tot maximaal effect leidt en de monitoring op ordelijke wijze is opgezet zodat energiebesparing kan worden onderbouwd bij rapportage aan de Europese Commissie.

De richtlijn hernieuwbare energie (REDIII) verplicht tot een verhoging van het aandeel hernieuwbare energie in het totale Europese verbruik naar 42,5% in 2030, met de aanbeveling voor de lidstaten om op vrijwillige basis op 45% uit te komen. De afzonderlijke bijdragen van de verschillende lidstaten aan deze Europese doelstelling moeten nog worden vastgesteld. Naar verwachting zal de Nederlandse bijdrage aan de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2030 op 38% worden gesteld. Op basis van het in de KEV doorgerekende beleid is deze doelstelling onder omstandigheden haalbaar, mits de klimaatplannen worden uitgewerkt en geïmplementeerd zoals beoogd en ook niet-stuurbare factoren,

¹⁷ Het primair energieverbruik bestaat uit het finaal energieverbruik plus het eigen verbruik en omzettings- en distributieverliezen van de energiesector. Deze sector omvat de (centrale en decentrale) elektriciteitsproductie, de raffinaderijen, de hoogovens, de waterbedrijven en afvalbeheer, de olie- en gaswinning en stadsverwarming.

¹⁸ Dit betreft een voorlopige schatting omdat het EU-Referentiescenario voor 30 november 2023 nog een update krijgt en het doel per lidstaat daarna pas definitief kan worden berekend.

¹⁹ Cumulatieve besparing houdt in dat besparingen over de jaren heen bij elkaar worden opgeteld. Zie artikel 8 van de Energiebesparingsrichtlijn (EED).

zoals energieprijzen en het weer, gunstig uitpakken voor het gebruik van hernieuwbare energie.

In REDIII zijn ook verschillende subdoelen opgenomen voor het gebruik van hernieuwbare energie in de industrie, het vervoer, de gebouwde omgeving en voor hernieuwbare warmte. Een aantal daarvan vraagt om extra aandacht en daadkracht van het kabinet.

Zo blijkt uit de KEV dat de subdoelstelling voor de sector industrie van een indicatieve jaarlijkse stijging van 1,6% van het aandeel hernieuwbare energie buiten bereik ligt. Verder moet er nog veel gebeuren voor het behalen van het (bindende) subdoel voor deze sector dat ten minste 42% van het waterstofgebruik uit groene waterstof bestaat. Beleid hierover moet nog worden uitgewerkt, terwijl op dit moment de voor de uitvoering van dit beleid noodzakelijke elektrolysesystemen nog niet beschikbaar zijn.

Om de in REDIII uitgebreide subdoelstelling voor hernieuwbare energie in de sector mobiliteit te kunnen halen, is een forse opschaling van de inzet van biobrandstoffen nodig. Daarbij is het nog onzeker of er voldoende biograndstoffen en productiecapaciteit beschikbaar zullen zijn om dit te kunnen realiseren.

De indicatieve subdoelstelling om het aandeel hernieuwbare energie in het energieverbruik van de gebouwde omgeving te laten groeien naar 49% in 2030 ligt aan de bovenkant van de bandbreedte die in de KEV is berekend. Dat wil zeggen dat dit doel alleen haalbaar is als alles meezit.

3. Belang van integrale afwegingen en transparantie in klimaatbeleid

In dit onderdeel gaat de Afdeling in op de economische aspecten van het klimaatbeleid. Aan bod komen de langetermijnstrategie, het definiëren en classificeren van klimaatbeleid en de beleidsmix, mede in verband met het thema klimaatrechtvaardigheid.

a. Inleiding

Klimaatverandering is de komende decennia één van de grootste maatschappelijke opgaven, zo niet dé grootste opgave. De samenleving, de natuur, de gezondheid maar ook de economie en de overheidsfinanciën nu en in de toekomst zullen sterk bepaald worden door klimaatverandering. Macro-economisch zal mogelijk sprake zijn van verminderde economische groei, een toename van financiële instabiliteit en economische structuurverandering.²⁰ De macro-economische ontwikkelingen zullen ook de overheidsfinanciën beïnvloeden.

Zo kunnen de economische gevolgen van klimaatrisico's leiden tot verminderde economische groei en daarmee tot minder belastinginkomsten. Klimaatschade zal leiden tot extra kosten voor – onder meer – (mede)overheden.

²⁰ Zie het Miljoenennota-advies 2024 van de afdeling Advisering voor een uitgebreidere uiteenzetting van de macro-economische effecten. Zie nader International Monetary Fund (2019), Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis. IMF Working Paper October 2019; World Trade Organization (2022), Climate Change Adaptation and Trade. WTO Policy brief; European Central Bank (2023), The Climate Change Challenge and Fiscal Instruments and Policies in the EU. Occasional Paper Series No 315.

Begrotingsbeleid kan een sleutelrol vervullen in het realiseren van de klimaatdoelen, door de allocatie van overheidsuitgaven en -inkomsten.²¹ Als (mede)overheden de impact van klimaatverandering willen beperken, moeten zij mitigatie- en adaptatiebeleid voeren. Dat vraagt om een beleidsmix van subsidies, normeringen en beprijzingen.

Beleidsprioriteiten en de bijbehorende allocatie van middelen zullen door klimaatverandering verschuiven, met als gevolg dat de samenstelling van de overheidsuitgaven en -inkomsten structureel zal veranderen. Bijvoorbeeld door grondslagerosie op bestaande lastenmaatregelen: door afname van het gebruik van benzine en diesel in het verkeer zullen de overheidsinkomsten door accijnzen afnemen. Of door hogere belastinginkomsten door CO₂-beprijzende maatregelen, die op de lange termijn echter weer af zullen nemen als het doel hiervan, minder CO₂-uitstoot, wordt bereikt.

Eerder geformuleerde nationale uitgangspunten voor de overheidsfinanciën en de begrotingssystematiek sluiten niet altijd op deze ontwikkelingen aan, of maken deze niet inzichtelijk. Gelet op de fundamentele verandering van de sociaal-economische structuur en de structurele verandering van de inkomsten en uitgaven van de overheid is het noodzakelijk om het klimaat onderdeel te maken van het te voeren begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek.

Begrotingsbeleid is een belangrijke factor in het klimaatbeleid, of het nu gaat om de hoogte van de overheidsinkomsten en -uitgaven, de allocatie van deze middelen, de beleidsmix (subsiëren, normeren of beprijzen), het begrotingssaldo, de staatsschuld, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën of de financiële verplichtingen die de overheid heeft. De begrotingssystematiek, dat wil zeggen de vormgeving van de begroting (begrotingsregels) en van de besluitvorming (begrotingsproces), dient doelmatig en doeltreffend begrotingsbeleid mogelijk te maken. Door klimaat onderdeel te maken van het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek wordt een integrale weging van beleid gerelateerd aan klimaatadaptatie of -mitigatie in relatie tot andere beleidsprioriteiten mogelijk gemaakt.

De Afdeling presenteert dit jaar in haar adviezen bij de ontwerp-Miljoenennota 2024 en deze klimaatbeschouwing concrete handelingsperspectieven voor het creëren van een klimaatinclusief begrotingsraamwerk. In de klimaatbeschouwing spitst de Afdeling haar adviezen in deze toe op de rol en verantwoordelijkheden van de Minister voor Klimaat en Energie. De adviezen met betrekking tot het creëren van een breder klimaatinclusief begrotingsraamwerk zijn te vinden in het advies van de Afdeling bij de ontwerp-Miljoenennota 2024.

²¹ Europese Commissie (2019). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal. COM(2019) 640 final.

b. Langetermijnstrategie

In 2019 heeft het toenmalige kabinet een Langetermijnstrategie Klimaat gepresenteerd.²² Daarin werd door het kabinet gesteld dat de overheid een duidelijk handelingsperspectief moet bieden voor het behalen van de klimaatdoelen. In de daarop volgende beleidsagenda voor de lange termijn dienden volgens het kabinet drie rode draden te lopen.

Ten eerste dient er een integraal, wenkend perspectief voor iedereen te worden geboden dat richting geeft, aansprekend, uitnodigend en uitlegbaar is en dat de klimaatopgaven nadrukkelijk verbindt aan andere maatschappelijke opgaven waar Nederland en Europa voor staan. Klimaatbeleid moet daarmee steeds meer een integraal onderdeel zijn van al het andere overheidsbeleid: in alle sectoren en beleidsterreinen moeten integrale afwegingen worden gemaakt, rekening houdend met de effecten op de transitie naar klimaatneutraliteit. Ten tweede betekent een dergelijk perspectief niet dat al het beleid vooraf dient te worden vastgelegd, maar dat beleid adaptief is waar nodig. Als derde werd een forse intensivering van grensoverschrijdende samenwerking nodig geacht.

Deze Langetermijnstrategie en rode draden geven richting voor het Nederlandse klimaatbeleid. In de verschillende documenten waarin invulling is gegeven aan het Nederlandse klimaatbeleid – zoals de jaarlijkse Klimaatnota's, maar ook het Beleidsprogramma Klimaat van 2022 – ontbreekt echter een duidelijk handelingsperspectief.

Dit heeft ertoe geleid dat de Afdeling in de beschouwing over de concept-Klimaatnota 2022 heeft geadviseerd om het klimaatbeleid te versterken met het schetsen van de route naar en de verschillende contouren van een klimaatneutraal Nederland in 2050. Op die manier kan perspectief worden geboden en kunnen beleidskeuzes op korte termijn scherper worden gekoppeld aan en afgezet tegen de perspectieven op lange termijn.

Ook in het IBO over aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 wordt geadviseerd om een langetermijnhorizon te schetsen, namelijk voor 2050. Volgens het IBO kan met een langetermijnperspectief op de kortere termijn worden geanticipeerd op wat nodig is voor de transitie en kan worden voorkomen dat inefficiënte of ineffectieve keuzes worden gemaakt.

Het kabinet werkt momenteel aan een aanpassing van de Nederlandse Langetermijnstrategie Klimaat. Dit zal een belangrijk onderdeel vormen van het Klimaatplan 2024, dat volgens de Nederlandse Klimaatwet in 2024 gereed moet zijn.²³ In de concept-Klimaatnota wordt aangekondigd dat het Klimaatplan 2024

²² De Langetermijnstrategie Klimaat vloeide voort uit een Europese afspraak die inhoudt dat elke lidstaat in de eigen nationale strategie dient te beschrijven hoe wordt bijgedragen aan het verwezenlijken van de doelen van het Akkoord van Parijs en de Europese klimaatdoelen (artikel 15 van Verordening (EU) 2018/1999).

²³ Voorjaarsbesluitvorming klimaat, Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1230.

zal ingaan op de strategie naar klimaatneutraliteit in 2050 en de concrete hoofdlijnen zal schetsen voor de beleidsagenda voor de periode 2025-2035.

De Afdeling adviseert het kabinet een handelingsperspectief dat richting geeft aan burgers, bedrijven, medeoverheden en maatschappelijke organisaties onderdeel te maken van het Klimaatplan 2024. Het NPE kan hierbij als startpunt dienen. Als onderdeel van dit handelingsperspectief is het van belang oog te hebben voor de integraliteit tussen het klimaatbeleid en ander overheidsbeleid. Ook is het wenselijk om specifiek aandacht te besteden aan de inbedding van klimaat in het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek, in samenwerking met het ministerie van Financiën.

De beleidsagenda dient vervolgens consistent te zijn met het geschetste handelingsperspectief. In de op het Klimaatplan 2024 volgende klimaatdocumenten, zoals in de jaarlijkse Klimaatnota's, dient vervolgens te worden gereflecteerd op de consistentie tussen het handelingsperspectief en het klimaatbeleid en op de integraliteit tussen het klimaatbeleid en andere beleidsprioriteiten, waaronder het begrotingsbeleid.

c. Definieren en classificeren van klimaatbeleid

De Tweede Kamer heeft afgelopen jaren op verschillende momenten, via Kamervragen en moties, aangegeven meer en beter inzicht te wensen in de uitgaven aan het klimaatbeleid. Het kabinet gaf in eerste instantie invulling aan dit verzoek door jaarlijks vier overzichten van uitgaven aan klimaatbeleid te presenteren, namelijk in de concept-Klimaatnota, de Miljoenennota, de ontwerpbegroting van EZK en een overzicht in het Jaarverslag van EZK.

In reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over inzicht in klimaatuitgaven heeft de Minister van EZK het begrip klimaatuitgaven vervolgens nader gedefinieerd en is door de minister toegezegd zorg te dragen voor consistente toepassing van deze definitie.²⁴ Het kabinet hanteert de volgende definitie: "Klimaatuitgaven zijn alle uitgaven die als hoofddoel hebben om bij te dragen aan het nationale klimaatbeleid gericht op de reductie van broeikasgassen en de verduurzaming van de energievoorziening. Hierbij kan het gaan om uitgaven gericht op de productie en het gebruik van broeikasgasneutrale energie, op energiebesparing, op directe beperking van uitstoot van broeikasgassen of om vastlegging van broeikasgassen."²⁵

²⁴ Algemene Rekenkamer (2023), Inzicht in uitgaven klimaatbeleid. De Algemene Rekenkamer constateert dat de verschillende overzichten van het kabinet geen volledig en eenduidig beeld geven van de klimaatuitgaven.

²⁵ Kabinetsreactie onderzoek klimaatuitgaven Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1235.

Hoewel de Afdeling het hanteren van een eenduidige definitie van klimaatuitgaven ziet als een goede eerste stap van het kabinet om de transparantie in het gevoerde klimaatbeleid te vergroten, is de definitie te nauw. Daardoor ontbreekt een volledig overzicht van klimaatgerelateerd beleid.²⁶ Bij de door het kabinet gehanteerde definitie van klimaatuitgaven bestaat het risico dat niet alle klimaatuitgaven met betrekking tot klimaatmitigatie inzichtelijk worden gemaakt, omdat alleen die uitgaven die een directe relatie hebben met de klimaatdoelstellingen worden meegenomen.

Daarnaast worden alleen fiscale regelingen meegenomen (aan de uitgavenkant) die passen binnen de genoemde definitie en zijn alleen posten op departementale begrotingen onderdeel van het overzicht. Dit betekent dat uitgaven van onder meer medeoverheden aan klimaatmitigatie niet meetellen in het overzicht van klimaatuitgaven, terwijl ook zij verantwoordelijkheid dragen voor een deel van het klimaatbeleid.

Bovendien vallen binnen de definitie van klimaatuitgaven alleen die uitgaven die betrekking hebben op klimaatmitigatie. Uitgaven met betrekking tot klimaatadaptatie vallen buiten deze omschrijving. De laatstgenoemde uitgaven vormen echter een belangrijk onderdeel van het klimaatbeleid met het oog op de vermindering van de kwetsbaarheid van Nederland (onder meer door aanpassingen van de infrastructuur) voor de gevolgen van klimaatverandering, zoals de stijgende zeespiegel en extreme weersomstandigheden. Ook ontbreken schattingen in de toekomstige uitgaven aan klimaatschade.

Naarmate extreme weersomstandigheden zullen verhevigen, zal schade aan de fysieke leefomgeving in de toekomst in toenemende mate een onderdeel zijn van de klimaatuitgaven, aldus het IPCC.²⁷ Deze schade houdt verband met het (niet tijdig of niet effectief) gevoerde mitigatie- en adaptatiebeleid van de overheid, bedrijven, medeoverheden en maatschappelijke organisaties. Het niet maken van tijdige en omvattende afspraken over de verantwoordelijkheid voor klimaatschade tussen particulieren, bedrijven, verzekeraars en de (Rijks)overheid leidt tot mogelijke begrotingsrisico's.

Aan de lastenkant van de begroting ontbreekt inzicht in de klimaatgerelateerde lastenmaatregelen. Zo constateert de Algemene Rekenkamer in zijn rapport over inzicht in klimaatuitgaven dat in de bestaande overzichten van het kabinet voor het klimaatbeleid niet consequent wordt gerapporteerd over fiscale regelingen.²⁸ De Klimaatnota, die overkoepelend inzicht dient te bieden in het gevoerde

²⁶ Ook het Centraal Planbureau wijst op de beperkingen in beschikbare data en analyses over klimaatschade, -mitigatie en -adaptatie. Centraal Planbureau (september 2023), Klimaatverandering en intergenerationele verdeling van financiële lasten.

²⁷ [IPCC, 2023: Summary for Policymakers](#). In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

²⁸ Algemene Rekenkamer (2023), Inzicht in uitgaven klimaatbeleid.

klimaatbeleid, biedt geen integraal overzicht van de lastenmaatregelen gerelateerd aan klimaat.

Niet alleen inzicht in klimaatuitgaven en -lasten die bijdragen aan klimaatdoelstellingen (groen) is relevant, maar ook het bieden van inzicht in verschillende regelingen (daaronder begrepen fiscale regelingen) die haaks staan op het bereiken van de klimaatdoelstellingen (bruin).²⁹ Er bestaan verschillende initiatieven waarbij een groene en bruine taxonomie in de praktijk wordt toegepast om klimaatuitgaven en -lasten beter te monitoren en te sturen.³⁰

Daarbij kan worden gewezen op de macro-economische ramingen van de Europese Centrale Bank (ECB). Daar worden begrotingsrelevante maatregelen, zowel aan de uitgaven- als de inkomstenkant geclassificeerd als 'groen' of 'bruin'.³¹ Ook zijn er de twee lijsten van de Europese Commissie van begrotingsposten van de netto milieu-impact die in grote lijnen kunnen worden beschouwd als 'groen' of 'bruin'. Deze lijsten zijn indicatief bedoeld en niet alomvattend, maar geven een voorbeeld van hoe een dergelijke classificeringspraktijk binnen een nationaal raamwerk geïncorporeerd kan worden.

Het "ernstige-afbreukverbodsbeginsel" als onderdeel van de Europese taxonomie en van toepassing op de middelen vanuit de Recovery and Resilience Facility, kan ook worden begrepen als een initiatief om bruine maatregelen te identificeren. Het "geen ernstig afbreuk doen aan" betekent dat er geen economische activiteiten worden ondersteund of uitgevoerd die significante schade toebrengen aan (Europees geformuleerde) klimaatdoelstellingen.³²

Het definiëren en classificeren van klimaatbeleid en de daarbij behorende uitgaven en lasten – ook wel *green budgetary tagging* genoemd – is een belangrijk begrotingsinstrument. Heldere definities en classificaties van klimaatbeleid zijn middelen om de relatie tussen begrotingsbeslissingen (allocatie) en klimaatdoelstellingen (doelrealisatie) te kunnen beoordelen. Dit gebeurt door uitgaven, inkomsten en belastinguitgaven³³ te labelen op basis van hun relevantie voor de klimaatdoelstellingen.

²⁹ Ook de Algemene Rekenkamer constateerde in zijn rapport over inzicht in klimaatuitgaven dat de Rijksoverheid verschillende (fiscale) regelingen kent die mogelijk haaks staan op het bereiken van de klimaatdoelstellingen.

³⁰ De Europese taxonomie is een classificatiemethodologie van de Europese Commissie die criteria voor economische activiteiten definieert die in lijn liggen met klimaatdoelstellingen en prioriteiten onder de Europese Green Deal.

³¹ [Climate-related policies in the Eurosystem/ECB staff macroeconomic projections for the euro area and the macroeconomic impact of green fiscal measures \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/2021/euroarea/210720_euroarea_en.php).

³² Mededeling van de Europese Commissie betreffende technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel "geen ernstig afbreuk doen aan" in het kader van de Verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht, PbEU 2021, C 58, p. 1.

³³ In de Nederlandse Miljoenennota worden belastinguitgaven aangeduid met de term 'fiscale regelingen'.

Er bestaan op dit moment geen wereldwijd gedeelde en erkende definities van overheidsuitgaven (daaronder begrepen belastinguitgaven) en -inkomsten gerelateerd aan klimaat. Internationaal onderzoek wijst uit dat de meeste landen die toewerken naar het definiëren en classificeren van klimaatuitgaven en -lasten, net als Nederland, beginnen bij die uitgaven en lasten die een directe relatie hebben tot klimaatdoelstellingen.³⁴ De Wereldbank heeft er echter op gewezen dat het belangrijk is om een geschikte methode voor het definiëren en classificeren van klimaatbeleid te ontwikkelen op basis van het doel en de potentiële gebruikers.³⁵

Een voorbeeld van een dergelijke methode is de Europese taxonomie. De taxonomie kent een (grofmazige) categorisering van duurzame activiteiten en gebruikt drie categorieën om activiteiten te classificeren: een activiteit draagt hoofdzakelijk bij aan (100%), draagt gemiddeld bij aan (40%) of heeft geen impact op (0%) geïdentificeerde klimaatdoelen.³⁶ Op Europees niveau wordt de taxonomie sinds 2020 gebruikt om investeringen en duurzame activiteiten te volgen en te stimuleren.³⁷ De taxonomie is zowel van toepassing op private sectoren als op de besteding van eigen middelen van de Europese Unie vanuit de Recovery and Resilience Facility (RRF) en de structuurfondsen.

In Nederland gebruikt het Agentschap van de Generale Thesaurie, dat onder meer de Nederlandse staatsschuld beheert, de Europese taxonomie in zijn *green bonds framework*.³⁸ De Europese taxonomie is niet onfeilbaar. De taxonomie is nog grofmazig, terwijl idealiter de (begrotings)informatie zo verfijnd mogelijk is.³⁹ Toch is het van belang stappen te maken in het verder ontwikkelen van een (zo verfijnd mogelijke) definitie en classificatiemethodologie voor klimaatbeleid.

De Afdeling adviseert het kabinet daarom een methodiek te ontwikkelen voor het definiëren en classificeren van klimaatuitgaven en -lasten. De lessen uit de Europese taxonomie bieden hier handvatten voor. Het einddoel, waar in stappen

³⁴ United Nations Development Programme (september 2022), Global Climate Public Finance Review.

³⁵ Wereldbank (februari 2021), Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience.

³⁶ Investerings en uitgaven worden op Europees niveau beoordeeld aan de hand van zes geformuleerde doelen: klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, het duurzaam gebruik en bescherming van water, de transitie naar een circulaire economie, preventie en bestrijding van vervuiling en de bescherming en het herstel van biodiversiteit en ecosystemen.

³⁷ Zie Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandkoming van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen, PbEU 2020, L 198, p.13.

³⁸ Dutch State Treasury Agency (mei 2022) State of the Netherlands, Green Bond Report.

³⁹ Zie voor kritiek op de Europese taxonomie en de zogenoemde Rio Markers het rapport van de Europese Rekenkamer (2020), Tracking climate spending in the EU budget. Review 1/2020.

naartoe kan worden gewerkt, is het creëren van een omvattend kader van klimaatuitgaven en -lasten, zowel groen als bruin, zodat de uitkomsten kunnen leiden tot meer transparantie, doelmatiger en doeltreffender beleid, betere schattingen en ramingen van klimaatschade, -mitigatie en -adaptatie en daardoor tot het versterken van de integrale afwegingen.

d. Beleidsmix en klimaatrechtvaardigheid

De Afdeling concludeerde in de klimaatbeschouwing 2022 dat uit het ontwerp-Beleidsprogramma Klimaat 2022 niet goed op te maken was hoe de afweging tussen de verschillende beleidsinstrumenten tot stand was gekomen. Een goede mix van beleidsinstrumenten is echter belangrijk: elk type instrument geeft een bepaalde prikkel om een specifiek beleidsdoel te bereiken.

In het IBO over aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 wordt gesteld dat overheidsingrijpen tot de beste resultaten leidt wanneer wordt gekozen voor een mix tussen verschillende instrumenten. Een passende beleidsmix helpt niet alleen om tot betere resultaten te komen in het halen van klimaatdoelen, maar een verdeling en inzet van middelen die als rechtvaardig wordt ervaren kan tevens de steun van burgers voor mitigatiebeleid vergroten.⁴⁰

In het voorjaarspakket klimaat stelt het kabinet dat per sector een balans is gevonden tussen normering, beprijzing en subsidiëring. In de concept-Klimaatnota zegt het kabinet, in reactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over verdelende rechtvaardigheid in klimaatbeleid,⁴¹ dat het in de beleidsmix die is gepresenteerd in het voorjaarspakket klimaat meer dan voorheen de nadruk heeft gelegd op het ontzorgen van kwetsbaren en een grotere verantwoordelijkheid voor sterkere schouders.⁴² Daarmee kijkt het kabinet niet alleen naar de meest doelmatige manier om de klimaatdoelen te bereiken, maar ook bij welke groepen burgers en bedrijven de lasten en subsidies terecht komen.

De Afdeling waardeert het positief dat het kabinet in de verschillende klimaatgerelateerde documenten uit 2023 ingaat op de uitgangspunten bij de gekozen beleidsmix. De Afdeling merkt echter ook op, net als in 2022, dat de afwegingen tussen de verschillende beleidsinstrumenten niet inzichtelijk zijn. Zo is onduidelijk hoe het kabinet in het voorjaarspakket klimaat is gekomen tot de beleidsmix bestaande uit bijna € 28 miljard aan uitgaven en € 1,8 miljard aan

⁴⁰ Dechezlepretre et al. (2023), Fighting Climate Change: International attitudes toward climate policies. NBER Working Paper 30265.

⁴¹ WRR (2023), Rechtvaardigheid in klimaatbeleid, Over de verdeling van klimaatkosten.

⁴² In het Klimaatakkoord van 2019 stond het principe van kosteneffectiviteit centraal bij de vormgeving van beleid, aldus de concept-Klimaatnota.

inkomsten over de jaren 2023-2030.⁴³ In het IBO over aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050 – dat verscheen voor publicatie van het voorjaarspakket klimaat – is al opgemerkt dat de huidige beleidsmix sterk is gericht op subsidies en vrijwillige aanpassingen en dat aanvullend normerend en beprijzend beleid nodig is om het tempo van de transitie te versnellen.

Transparantie over de inzet en verdeling van middelen is belangrijk. Het kabinet poogt in de concept-Klimaatnota achteraf te expliciteren welke verdelingsprincipes een rol hebben gespeeld in de besluitvorming. Maar het gaat er ook om te expliciteren waarom gekozen is voor een bepaalde beleidsmix per sector. De Afdeling adviseert het kabinet daarom om in de Klimaatnota van dit jaar verder in te gaan op de principes die worden gehanteerd om te komen tot een beleidsmix, bij toekomstig aanvullend klimaatbeleid toe te lichten hoe deze principes zijn toegepast en om jaarlijks in de Klimaatnota inzicht te bieden in de beleidsmix per sector.

Het is van belang om ook in de fase van de beleidsvorming en de besluitvorming daarover principes van klimaatrechtvaardigheid een plaats te geven in de te maken afwegingen. Het gaat hierbij zowel om inhoudelijke verdelingsprincipes als om procedurele aspecten van klimaatrechtvaardigheid (zoals toegang tot alle relevante informatie, burgerbetrokkenheid en het creëren van draagvlak). Het is daarom belangrijk – zoals het kabinet in de concept-Klimaatnota aankondigt – dat wordt onderzocht hoe rechtvaardigheidsoverwegingen in de voorbereiding van politieke besluitvorming beter tot hun recht kunnen komen. Dat geldt in het bijzonder ook voor de aankondiging dat in het Klimaatplan 2024 aan de voorkant de afwegingen die ten grondslag liggen aan beleidsvorming inzichtelijk zullen worden gemaakt.

4. Wetgeving

De klimaat- en energietransitie vergt de totstandkoming van veel nieuwe wet- en regelgeving. Dat is een grote opgave, temeer daar in de komende periode ook Europese wetgeving uit het *Fit-for-55*-pakket in Nederlandse wetgeving zal moeten worden omgezet. Het wetgevingsprogramma Klimaat is daarbij van groot belang. De Afdeling gaat daar in deze paragraaf op in. Daarbij komt in aansluiting op punt 3 ook aan de orde hoe in de Nederlandse Klimaatwet integraliteit van klimaatbeleid beter tot uitdrukking kan worden gebracht.

a. Wetgevingsprogramma

Twee maal per jaar wordt met het wetgevingsprogramma Klimaat gerapporteerd over de voortgang van de totstandkoming daarvan, namelijk bij de

⁴³ Zie bijlage 1 bij het voorjaarspakket klimaat 2023. In de augustusbesluitvorming 2023 is besloten om vooralsnog geen invulling te geven aan de drie nog openstaande lastenmaatregelen uit het voorjaarspakket klimaat 2023, maar besluitvorming hierover aan de formatie te laten.

voorjaarsbesluitvorming en bij de Klimaatnota. De rapportages beschrijven de stand van zaken van de voorbereiding van de relevante nationale wet- en regelgeving per sector, en plaatsen die ook in de context van de ontwikkelingen in het internationale en Europese (klimaat)recht. Ook bevatten de rapportages een overzicht in tabelvorm van alle wetgevingsproducten die in voorbereiding zijn of die recentelijk in werking zijn getreden. Daarnaast is er een diagram opgenomen waarin per sector wordt aangegeven hoeveel wetgevingsproducten qua planning wel of niet op schema lopen.

De rapportages verschaffen het broodnodige in- en overzicht aan de wetgever en andere betrokkenen in het wetgevingsproces, en zijn ook van nut voor burgers, bedrijven en instellingen. Duidelijk is dat de wetgevingsopgave groot is. Het wetgevingsprogramma is als instrument nuttig om een gecoördineerd, integraal en voortvarend wetgevingstraject op klimaatgebied te bevorderen.

De Afdeling merkt op dat het relevant is veranderingen in de planning te monitoren, met name de vertragingen. Ter illustratie: in het wetgevingsoverzicht dat vorig jaar bij de stukken rondom de concept-Klimaatnota was gevoegd⁴⁴ stond als beoogde inwerkingtredingsdatum voor de Wet collectieve warmtevoorziening 1 januari 2024 genoemd. In het huidige wetgevingsoverzicht wordt 1 januari 2025 als datum genoemd. De inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie is nu voorzien per 1 juli 2024, terwijl die vorig jaar voorzien was per 1 januari 2024. Dergelijke bijstellingen in de planning staan niet in de tabel 'wetgevingsoverzicht'.

Het is voor een sneller en eenduidiger overzicht van belang om in de tabel 'wetgevingsoverzicht' een update van de voortgang op te nemen (al dan niet met behoud van het bestaande diagram dat sectorgewijs een kwantitatief inzicht in de voortgang geeft). Daarmee worden ook eventuele vertragingen sneller inzichtelijk.

b. Voorgenomen aanpak implementatie Fit for 55-pakket

Met het 'Fit for 55-pakket' wordt beoogd de EU-wetgeving zodanig aan te scherpen en op elkaar af te stemmen dat de Europese reductiedoelstelling voor 2030 wordt gerealiseerd. Het pakket bevat meerdere maatregelen (richtlijnen en verordeningen), onder meer op het gebied van EU-emissiehandelssystemen (EU ETS), hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, emissiearme vervoerswijzen en bijbehorende ondersteunende infrastructuur- en brandstofbeleidsmaatregelen, maatregelen ter preventie van koolstoflekkage, en instrumenten op het gebied van landgebruik. Het pakket doorloopt niet als één geheel het EU-besluitvormingsproces. Maatregelen of combinaties van maatregelen kennen een eigen onderhandelings- en besluitvormingsproces alsmede eigen implementatietermijnen en inwerkingtredingsdata.

⁴⁴ Destijds bijlage 2 van het Beleidsprogramma Klimaat.

Nederland dient maatregelen te treffen ter omzetting en uitvoering van de EU-regelgeving. Door het grote aantal Europese voorstellen, die deels ook onderling met elkaar verbonden zijn, in combinatie met de tijd die nodig is voor een zorgvuldige wetgevingsprocedure, kan het bij de (soms) korte implementatie- of uitvoeringstermijnen een flinke opgave zijn om de EU-wetgeving tijdig in nationaal recht om te zetten en uit te voeren. Om bij te kunnen dragen aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen is tijdige implementatie en uitvoering van belang.

Het wetgevingsprogramma Klimaat beschrijft de aanpak die het kabinet hierbij voor ogen staat. De kern daarvan is dat de implementatieopgave interdepartementaal wordt opgepakt en gecoördineerd, dat wijzigingen van verschillende wetten zo veel als mogelijk in één gezamenlijk wetsvoorstel worden opgenomen, en dat geen andere regels worden opgenomen dan voor implementatie noodzakelijk is (zuivere implementatie). Dit houdt ook in dat voor eventuele aanvullende nationale maatregelen een separaat wetgevingsproces wordt gevolgd.

De voorgenomen aanpak is verstandig en past bij de gecoördineerde, integrale en voortvarende aanpak via het wetgevingsprogramma Klimaat. Het is van belang deze aanpak vol te houden en consequent uit te voeren. De Afdeling benadrukt het belang om telkens duidelijk te maken of een wetsvoorstel implementatie of aanvullend nationaal beleid betreft. Daarmee kan het parlement in staat worden gesteld de behandeling van de voor de implementatie noodzakelijke wetsvoorstellen voortvarend ter hand te nemen en af te ronden.

c. Integraliteit in de Nederlandse Klimaatwet

In punt 3 is ingegaan op de noodzaak om de integrale afwegingen en de transparantie van het klimaatbeleid te versterken. Het is raadzaam om de Nederlandse Klimaatwet in verband daarmee op een aantal punten te wijzigen.

i. Cyclus

Evenals in het advies over de ontwerp-Miljoenennota 2024 onderstreept de Afdeling in deze beschouwing het belang van samenhang in de begrotingscyclus en de cyclus van de Klimaatwet. Niet alleen wordt op die manier een ordentelijk begrotingsproces bespoedigd, maar is er ook het voordeel van één moment voor integrale weging van alle kosten en baten en mogelijke instrumenten om (klimaat)doelstellingen te halen. De Afdeling adviseert om de benodigde wijziging van de Klimaatwet voortvarend tot stand te brengen.⁴⁵

ii. Adaptatiebeleid

De Klimaatwet ziet alleen op mitigatie van uitstoot van broeikasgassen. Het vraagstuk van adaptie valt buiten de Klimaatwet. De Klimaatwet draagt er daarom niet aan bij dat mitigatiebeleid enerzijds en adaptatiebeleid anderzijds voldoende in samenhang worden gezien. Met het oog op deze samenhang is het raadzaam dat ook adaptatie een plaats krijgt in de Klimaatwet. Dat betekent niet dat doelstellingen voor adaptatie in de wet zouden moeten worden opgenomen. Wel is het van belang om in de Klimaatwet te bevorderen dat bij het opstellen

⁴⁵ In haar klimaatbeschouwing van 2019 heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor de samenhang en volgorde van de begrotingscyclus en de beleidscyclus in de Klimaatwet: advies van 30 oktober 2019 over het concept-Klimaatplan (W18.19.0301/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 406. In de klimaatbeschouwing van 2021 heeft zij geadviseerd om de Klimaatwet op dit punt te wijzigen: advies van 30 september 2021 over de concept-Klimaatnota 2021 (W18.21.0275/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32813, nr. 901.

van het vijfjaarlijkse Klimaatplan expliciet ook op adaptatiebeleid wordt ingegaan. In de jaarlijkse Klimaatnota kan vervolgens op de voortgang van het totaal van het klimaatbeleid worden gereflecteerd.

iii. Hernieuwbare energie en energiebesparing

De Klimaatwet voorziet er wel in dat in het Klimaatplan aandacht wordt besteed aan het aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing.⁴⁶ Evenals in haar beschouwing van 2021 geeft de Afdeling in overweging om de doelstellingen voor het aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing die op grond van het Unierecht voor Nederland gelden, in de Klimaatwet te verankeren. Daarmee zou de integraliteit van het klimaatbeleid verder kunnen worden versterkt.

iv. Nationaal tussendoel voor 2040

Een integrale strategie naar een klimaatneutraal Nederland in 2050 vergt dat ook in de periode na 2030 concrete (nationale) doelen bestaan. Die ontbreken in de Klimaatwet. De Afdeling herhaalt haar advies – in de beschouwing van 2021 – om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 op te nemen.

Het is van belang om bij het vaststellen van een tussendoel voor 2040 ambitieus genoeg te zijn. De inzet van het kabinet in het Coalitieakkoord van 2021 – een nationale emissiereductie van 70% in 2035 en van 80% in 2040 – is dat vermoedelijk in onvoldoende mate. Immers, volgens het Expertteam Energiesysteem 2050 zou Nederland zo vroeg mogelijk in de periode 2040-2045 een CO₂-neutraal energiesysteem moeten hebben. En voorafgaand daaraan zou het elektriciteitssysteem volgens het Expertteam al per 2035 CO₂-neutraal moeten zijn.⁴⁷ Het kabinet heeft dit laatste advies inmiddels overgenomen.

Verder is van belang dat de Europese Wetenschappelijke Adviesraad de Europese Unie heeft geadviseerd om haar emissie van broeikasgassen te reduceren met 90-95% in 2040 ten opzichte van 1990 teneinde klimaatneutraliteit in 2050 te kunnen bereiken.⁴⁸ De Nederlandse Wetenschappelijke Klimaatraad heeft geadviseerd dat Nederland dit voor de Unie voorgestelde doel voor 2040 onderschrijft en dat ook Nederland versneld naar klimaatneutraliteit gaat.⁴⁹ Het is raadzaam om bij de vaststelling van het tussendoel ook met deze ontwikkelingen rekening te houden.

⁴⁶ Artikel 3, tweede lid, van de Klimaatwet.

⁴⁷ Outlook Energiesysteem 2050 “Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050”, Expertteam Energiesysteem 2050, april 2023, <https://www.etes2050.nl/publicaties/outlookenergiesysteem2050/default.aspx#folder=2448213>.

⁴⁸ Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050, European Scientific Advisory Board on Climate Change, 15 juni 2023, <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>.

⁴⁹ Brief van 29 augustus 2023, <https://www.wkr.nl/documenten/brieven/2023/08/29/wkr-brief-aan-eerste-en-tweede-kamer>.

5. Veranderende bestuurlijke verhoudingen

Een belangrijke ontwikkeling is dat het kabinet via verschillende nationale programma's regie voert ten aanzien van de klimaat- en energietransitie. Zo wordt er bijvoorbeeld in de sector industrie samen met overheden, bedrijfsleven en netbeheerders in het kader van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) aan gewerkt om de randvoorwaarden voor versnelling van de verduurzaming op orde te krijgen.

In het bijzonder vraagt de Afdeling aandacht voor die domeinen waarin er een nadrukkelijke relatie is met het beslag op de ruimte dat met de klimaat- en energietransitie gepaard gaat. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de geschetste contouren voor het Nationaal Programma Energiesysteem (NPE).⁵⁰ Aan dit NPE is nauw verbonden het Programma Energiehoofdstructuur (PEH). Dat programma is gericht op de ruimtelijke planning van nationale energie-infrastructuur op het gebied van transport, conversie en opslag op land. Het PEH zal worden opgezet als een programma in de zin van de Omgevingswet.⁵¹ Meer sturing vindt ook plaats door een aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie, waarin de ruimtelijke effecten van de energietransitie een belangrijke plaats zullen krijgen.⁵²

Duidelijk is dat deze nationale sturing de rol tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen verandert. Een rode draad daarbij is dat nationale sturing mede wordt vormgegeven door op verschillende terreinen aan de provincies een prominente rol toe te kennen.⁵³ De vraag is wat die verander(en)de verhouding precies betekent voor het realiseren van de klimaatdoelstellingen. In het meest recente overzicht van de stand van zaken van het Nationaal Programma Regionale energiestrategieën wordt bijvoorbeeld gesproken over een "meer sturende" positie van provincies die soms "wrijving" oplevert in regionaal verband.⁵⁴

Het valt de Afdeling op dat de concept-Klimaatnota geen aandacht besteedt aan de (veranderende) interbestuurlijke verhoudingen. De enige keer dat overleg met medeoverheden aan de orde komt, en dan slechts zijdelings, is daar waar wordt

⁵⁰ Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 10 juni 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 32813, nr. 1053, p. 2.

⁵¹ Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van 23 december 2022, Kamerstukken II, 2022/23, 31239, nr. 369.

⁵² Brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 23 december 2022, Kamerstukken II, 32813, 2022/23, nr. 1166, p. 8.

⁵³ Naast de klimaat- en energietransitie kan gewezen worden op de ruimtelijke ordening in brede zin (vergelijk de brief van 17 mei 2022 over de Ruimtelijke ordening, Kamerstukken II, 2021/22, 34682, nr. 92) en de volkshuisvesting.

⁵⁴ Foto NP RES uitgebracht op 6 juli 2023 (bron: www.regionale-energiestrategie.nl). Zie ook de brief van de Minister voor Klimaat en Energie van 23 december 2022, Kamerstukken II, 32813, 2022/23, nr. 1166, naar aanleiding van de foto van NP RES van 8 december 2022.

benoemd dat er gesproken is over de zorgen die leefden over de uitvoeringskracht van gemeenten ten aanzien van de ontwikkelingen van collectieve warmtenetten. Dit vormt ook een contrast met de vorig jaar bij het Beleidsprogramma Klimaat gevoegde bijlage met overkoepelende interbestuurlijke afspraken Klimaat en Energie.⁵⁵

De Afdeling merkt daarbij op dat veranderende bestuurlijke verhoudingen als zodanig niet problematisch hoeven te zijn. Zij vragen wel om alertheid ten aanzien van 'het goede gesprek' tussen overheden enerzijds en de mogelijke consequenties voor de tijdige uitvoering anderzijds. Zo heeft de Afdeling eerder opgemerkt dat het voeren van nationale regie nodig is, maar er daarbij op gewezen dat beleidsvorming geen solistische exercitie van het rijk moet zijn. Door de wetgever moeten uiteindelijk knopen worden doorgehakt. Niettemin hebben gemeenten, provincies en waterschappen een belangrijke rol in de fase van consultatie, overleg en uitvoering. Juist daar waar conflicterende belangen spelen, ook ten aanzien van de ruimtelijke inpassing, is goede samenwerking tussen de verschillende overheden onmiskenbaar van belang.⁵⁶

Verder dienen gemeenten, provincies en waterschappen tijdig te weten wat op welk domein van hen wordt verwacht. Te denken valt aan het al dan niet verplicht inzetten van bepaalde nieuwe bevoegdheden, het ontvangen van financiële middelen en het ontsluiten van de benodigde kennis. Bestaat hierover te lang onduidelijkheid dan kan dit een tijdige uitvoering van hun rol en positie in de weg staan – en daarmee aan het behalen van de klimaatdoelstellingen van Nederland.

Ter illustratie kan worden gewezen op vertragingen rond de beoogde invoering van nieuwe, landelijke milieunormen voor windturbines. Deze zullen op zijn vroegst halverwege 2024 in werking treden. Gemeenten kunnen tot die tijd weliswaar, op basis van een lokale beoordeling, milieuvoorschriften opnemen in een omgevingsvergunning of een bestemmingsplan voor een windpark maar in slechts weinig gemeenten wordt daar werk van gemaakt.⁵⁷

In het licht van het voorgaande merkt de Afdeling op dat het van belang is dat de concept-Klimaatnota ingaat op de samenwerking tussen overheden bij de realisatie van de klimaatdoelstellingen. De Afdeling adviseert daarom in de Klimaatnota in te gaan op de samenwerking tussen het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in relatie tot het realiseren van de nationale klimaatdoelstellingen.

⁵⁵ Bijlage 3 bij het Beleidsprogramma Klimaat 2022.

⁵⁶ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2021 over de concept-Klimaatnota, (W18.21.0275/IV), bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 32813, nr. 901, en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 september 2022 over de concept-Klimaatnota (W18.22.0086/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. AN. Zie verder het Jaarverslag 2022 van de Raad van State, deel 1 (Algemene beschouwing), punt 4 (Richtingwijzers voor een slagvaardige overheid).

⁵⁷ Zie antwoorden van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op Kamervragen over windmolens op land, 8 september 2023, kenmerk 2023Z13559.

De Afdeling adviseert daarbij aandacht te geven aan de knelpunten die zich daarbij voordoen en hoe wordt gestuurd op het oplossen daarvan. Het gaat hierbij ook om financiële middelen, expertise en bevoegdheden. Duidelijk moet worden welke resultaten op welk moment door welke overheid moeten zijn bereikt, welke bevoegdheden daartoe worden gecreëerd en hoe door een andere overheid op het behalen daarvan kan worden gestuurd.⁵⁸

De vice-president van de Raad van State,

⁵⁸ Vergelijk Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 14 december 2022 over de interbestuurlijke verhoudingen (W04.22.0132/I/Vo), punt 4b onder ii.