Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035.

Kenmerk:	W19.24.00360/IV
Datum aanhangig:	19 december 2024
Datum vastgesteld:	19 februari 2025
Datum advies:	3 maart 2025
Datum publicatie:	4 maart 2025
Vindplaats:	Website Raad van State

klimaat en groene groei overig

Volledige tekst

Bij brief van 19 december 2024, kenmerk KGG / 96134151, heeft de minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp-Klimaatplan.

Samenvatting

Op grond van de Klimaatwet moet ten minste eens in de vijf jaar opnieuw een Klimaatplan worden vastgesteld. Het voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegde ontwerp-Klimaatplan beslaat de periode van 2025 tot 2035. Hierin is het pad voor de klimaattransitie tussen 2030 en 2050 beschreven, met als doel om klimaatneutraliteit in 2050 te realiseren.

In het ontwerp-Klimaatplan wordt ingezet op het bevorderen van groene groei. De Afdeling waardeert die keuze op zichzelf positief, maar wijst op het belang van het uiteenzetten van een sociaaleconomische structuuranalyse, met een nadruk op de ruimtelijke dimensies van het klimaatbeleid. Er moet daarbij meer duidelijkheid komen over wat er nodig is voor een succesvolle transformatie naar een groene economie. De Afdeling benadrukt het belang van het tijdig maken van concrete, richtinggevende, keuzes over wat er op de korte en middellange termijn moet gebeuren en wijst daarbij ook op het belang van tijdige en adequate uitvoering van bestaand klimaatbeleid. Klimaatbeleid moet bovendien samenhangend, consistent en voorspelbaar zijn om alle betrokkenen bij de klimaattransitie (bedrijven, maatschappelijke instellingen, burgers en overheden) voldoende houvast te bieden. Zij adviseert ook een tussendoel voor 2040 vast te leggen in de Klimaatwet.

In het ontwerp-Klimaatplan is klimaatrechtvaardigheid een belangrijk uitgangspunt. De Afdeling onderschrijft het belang daarvan, gelet op de brede maatschappelijke gevolgen van het beleid. Een rechtvaardige verdeling van kosten, baten en lasten kan ook leiden tot meer draagvlak voor het beleid. De Afdeling adviseert onder meer om in het Klimaatplan inzicht te geven in hoe de verschillende rechtvaardigheidsprincipes worden betrokken bij het maken van beleidskeuzes.

Ook gedragsverandering is van wezenlijk belang voor het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050. Met het oog daarop adviseert de Afdeling het kabinet om in het Klimaatplan een gedragsstrategie te formuleren en daarbij te concretiseren welk beleid het voor de komende jaren voor ogen heeft.

De Afdeling adviseert verder om duidelijk te maken welke keuzes het kabinet wil maken ten aanzien van de zogenoemde beleidsmix. Zij adviseert om naast het instrumentarium van normeren, beprijzen en subsidiëren, waar nodig, ook faciliteren en compenseren in de beleidsmix te betrekken. De Afdeling herhaalt daarnaast haar eerdere advies om stapsgewijs een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren.

De Afdeling benoemt dat coördinatie door de minister van Klimaat en groene groei (KGG) van groot belang is en dat de minister-president, als voorzitter van de ministerraad, een belangrijke rol kan spelen om te zorgen dat de minister van KGG haar positie wáár kan maken. De Afdeling adviseert in het Klimaatplan nader in te gaan op de rolverdeling tussen de verschillende betrokken bewindspersonen.

Zij adviseert ook om in het Klimaatplan nader in te gaan op de samenwerking tussen het Rijk en de medeoverheden en daarbij in het bijzonder toe te lichten hoe de medeoverheden in positie zullen worden gebracht om hun eigen taken en rollen nader vorm te geven bij de verwezenlijking van de klimaatdoelen.

Aan de hand van de hiervoor genoemde aandachtspunten gaat de Afdeling ten slotte in op twee specifieke thema's die in het ontwerp-Klimaatplan een plaats hebben gekregen, namelijk koolstofverwijdering en circulaire economie. Zij adviseert om op tijd richtinggevende keuzes te maken over de ontwikkeling van koolstofverwijdering en nader te beschrijven welke afdwingbare maatregelen nodig zijn om in 2050 volledige circulariteit in de economie te bereiken.

1. Inleiding

a. *Rol en functie van het Klimaatplan*
In de Klimaatwet is geregeld dat ten minste eens in de vijf jaar een Klimaatplan wordt vastgesteld. (zie noot 1) Het Klimaatplan bevat voor een periode van tien jaar de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid, gericht op het realiseren van de klimaatdoelstellingen. (zie noot 2) Het eerste Klimaatplan is vastgesteld in 2020. In 2022 is vervolgens het Beleidsprogramma Klimaat vastgesteld, dat als een wijziging van het eerste Klimaatplan is te beschouwen. (zie noot 3)

Het ontwerp-Klimaatplan dat voor advisering aan de Afdeling is voorgelegd, beslaat de periode van 2025 tot 2035. (zie noot 4) De Afdeling merkt op dat in het ontwerp het pad voor de klimaattransitie tussen 2030 en 2050 is beschreven, met als doel om klimaatneutraliteit in 2050 te realiseren. Het is dus vooral bedoeld als document om voor de lange termijn de doelstellingen te schetsen. Het Klimaatplan is daarmee niet primair gericht op wat er nodig is voor het behalen van de doelstellingen voor 2030. Daarover zal, zoals het kabinet eerder heeft aangekondigd, in het kader van de Voorjaarsbesluitvorming meer duidelijkheid worden gegeven. Voor zover relevant zal daarover in de Klimaatnota 2025 kunnen worden gerapporteerd.

b. *Rol Raad van State*
De Klimaatwet schrijft voor dat de Afdeling over het Klimaatplan wordt gehoord. De Afdeling geeft hier met deze beschouwing uitvoering aan. Leidend hierbij is voor haar het toetsingskader dat zij in 2019 heeft vastgesteld. (zie noot 5)

De Afdeling heeft in 2019 over het eerste Klimaatplan haar eerste beschouwing uitgebracht. Daarnaast heeft de Afdeling op basis van haar wettelijke taak elk jaar een beschouwing uitgebracht over de verplichte jaarlijkse Klimaatnota. Terugblikkend ziet de Afdeling dat het klimaatbeleid steeds volledi ger vorm heeft gekregen. Het eerste Klimaatplan gaf volgens de Afdeling blijk van een stevig klimaatbeleid, maar bevatte in haar visie te weinig effectieve maatregelen en miste samenhang. Zij pleitte in haar beschouwing in 2019 voor een herordening van productie en consumptie in alle sectoren van de maatschappij en de economie, in plaats van een veelheid aan losse maatregelen. In de visie van de Afdeling werd ook het perspectief op het einddoel van 2050 onvoldoende meegenomen. Er was volgens de Afdeling weinig aandacht voor consumptiepatronen. Zij adviseerde toen bovendien om marktpartijen en burgers beter te betrekken.

De Afdeling constateert dat deze onderwerpen in het ontwerp-Klimaatplan allemaal wél aandacht krijgen, zij het dat zij in het navolgende daarover nog wel opmerkingen zal maken. De Afdeling signaleert verder als positieve ontwikkelingen dat er vanaf 2019 werk is gemaakt van een wetgevingsprogramma en dat er een aparte minister voor Klimaat is gekomen.

c. *Leeswijzer*
Na een weergave van de juridische en de beleidscontext (paragraaf 2), gaat de Afdeling in op het klimaatbeleid in breder perspectief (paragraaf 3), de inzet op groene groei (paragraaf 4), samenhang en consistentie in het klimaatbeleid (paragraaf 5) en tussendoelen (paragraaf 6). Daarna besteedt de Afdeling aandacht aan klimaatrechtvaardigheid (paragraaf 7) en gedragsverandering (paragraaf 8). Vervolgens bespreekt zij het beleidsinstrumentarium en de begroting (paragraaf 9), waarna koolstofverwijdering en circulaire economie aan de orde komen (paragraaf 10). De volgende paragraaf gaat over bestuurlijke aspecten (paragraaf 11). Het stuk wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen (paragraaf 12).

2. Juridische en beleidscontext

a. *Mondiale context*
Er bestaat wereldwijde consensus over de schadelijke gevolgen van klimaatverandering voor mens, dier en natuur. Vanwege het mondiale karakter van klimaatverandering worden ter uitvoering van de Overeenkomst van Parijs maatregelen getroffen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken ('mitigatie') en om ons aan de gevolgen van klimaatverandering aan te passen ('adaptatie').

Tijdens de Conference of the Parties (COP)29 in Bakoe (2024) zijn nieuwe afspraken gemaakt op het gebied van mitigatie, adaptatie en financiering. Het voornaamste resultaat van deze COP is het akkoord over een nieuw collectief klimaatfinancieringsdoel voor 2035. (zie noot 6) Met het akkoord is een basis gelegd voor de weg naar de COP30, die in november 2025 zal plaatsvinden.

b. *Europese context*

i. *Beleid en regelgeving in de Europese Unie*
In de Europese Unie (hierna: EU) is, naast het doel van klimaatneutraliteit in 2050, voor 2030 als doel gesteld om ten minste 55% netto reductie van broeikasgasemissies te realiseren ten opzichte van 1990. Het zogenoemde Fit for 55-pakket bevat een divers geheel aan regelgeving om deze doelen te realiseren. Dit moet deels door de EU-lidstaten op nationaal niveau worden ingevuld.

Enkele richtlijnen verdienen in dat verband vermelding. Zo doorloopt de herziene richtlijn hernieuwbare energie (REDIII) in Nederland momenteel gefaseerd het implementatietraject. Verder moet de herziene energie-efficiëntierichtlijn (EED) (zie noot 7) uiterlijk op 11 oktober 2025 in het nationale recht zijn geïmplementeerd. Ook de emissiehandelssystemen hebben een belangrijke rol in het Europese klimaatbeleid.

De uitbreiding van het eerste emissiehandelssysteem (ETS1), waarbij onder meer de scheepvaart en de luchtvaart onder de reikwijdte ervan zijn komen te vallen, is inmiddels geïmplementeerd in het nationale recht. (zie noot 8) Ook heeft implementatie van het tweede Europese handelssysteem (ETS2) plaatsgevonden.

Vermelding verdient verder dat de Europese Commissie, in lijn met het advies van de Europese Wetenschappelijke Klimaatraad, een tussendoel voor 2040 heeft aanbevolen van 90% netto emissiereductie in 2040. (zie noot 9) Een voorstel tot wijziging van de Europese Klimaatwet wordt in het eerste kwartaal van 2025 verwacht.

Per 1 december 2024 is een nieuwe Europese Commissie geïnstalleerd. In haar nieuwe samenstelling wil de Commissie meer aandacht geven aan het concurrentievermogen van de EU, waarbij zij het klimaatbeleid ziet als een middel om dit concurrentievermogen te versterken. Daarbij worden CO2-neutrale technologieën gepositioneerd als bouwsteen van de toekomstige economie en als sleutel tot het versterken van de eigen geopolitieke machtspositie van de EU. (zie noot 10)

De Commissie is voornemens in haar beleid voort te bouwen op onderdelen van het rapport "The future of European competitiveness" (hierna: het Draghi-rapport). (zie noot 11) Daartoe heeft de Commissie onlangs het EU 'competitiveness compass' gepresenteerd als routekaart voor haar beleid voor de komende vijf jaar. De Commissie zet volgens dit 'kompas' in op het realiseren van vijf randvoorwaarden

om het concurrentievermogen van de EU te stimuleren, namelijk (1) regelgeving vereenvoudigen, (2) belemmeringen voor de interne markt wegnemen, (3) de kapitaalmarkten binnen de EU verenigen om financiering te versimpelen, (4) meer investeren in de vaardigheden van werknemers ten behoeve van hoogwaardige banen, en (5) beleid op EU- en nationaal niveau beter coördineren. (zie noot 12)

In haar recent gepubliceerde werkprogramma voor 2025 zet de Commissie uiteen dat er in het kader van de Clean Industrial Deal strategieën voor de korte termijn zullen komen om tot een duurzame en concurrerende Europese industrie te komen, gericht op het creëren van hoogwaardige banen en een emissiereductiedoelstelling van 90% in 2040. Het plan is om eind 2025 met een Industrial Decarbonisation Accelerator Act te komen, waarin bijvoorbeeld het verlenen van gerichte staatssteun mogelijk zal worden gemaakt. Ook zijn er plannen voor een nieuwe Circular Economy Act ter stimulering van de marktvraag naar secundaire materialen en beter hergebruik van afvalproducten. De Commissie wil verder regelgeving versimpelen met zogeheten Omnibus-voorstellen, waarbij onder meer het doel is om te komen tot vereenvoudiging van rapportageverplichtingen.

ii. *Ontwikkelingen in de rechtspraak*
In aanvulling op de juridische en beleidskaders in EU-verband, verschaffen op het EVRM gebaseerde verplichtingen belangrijke gezichtspunten voor nationaal klimaatbeleid. Relevant is in het bijzonder een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak KlimaSeniorinnen t. Zwitserland. (zie noot 13) Hierin heeft het EHRM geoordeeld dat artikel 8 EVRM kan worden geacht een individueel recht te omvatten op effectieve bescherming door de nationale overheid tegen ernstige nadelige gevolgen van klimaatverandering. (zie noot 14) Uit dat artikel vloeit volgens het EHRM de verplichting voort voor de nationale overheden om maatregelen te treffen en toe te passen die de bestaande en mogelijk onomkeerbare toekomstige effecten van klimaatverandering kunnen mitigeren. (zie noot 15) Volgens het EHRM moeten zij onder meer reductiedoelstellingen formuleren voor uitstoot van broeikasgassen, bewijs leveren van het voldoen aan de gestelde doelstellingen en vlot en op een passende en consistente manier handelen. (zie noot 16)

c. *Nationale context*

i. *Beleid en regelgeving*
In de Klimaatwet zijn de klimaatdoelen voor Nederland vastgelegd. Het nationale klimaatbeleid moet erop zijn gericht om, overeenkomstig de Europese Klimaatwet, uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Voor 2030 is een tussentijds streefdoel opgenomen van 55% netto emissiereductie ten opzichte van 1990. (zie noot 17)

Het nationale klimaatbeleid heeft zich in de afgelopen jaren in hoog tempo ontwikkeld. Naast de vaststelling van de jaarlijkse Klimaatnota en het vijfjaarlijkse Klimaatplan, is dit onder meer tot uitdrukking gekomen via de vaststelling van verschillende (sectorale) nationale programma's, zoals het al in 2019 tot stand gekomen Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES), het in 2022 gestarte Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) en het in 2023 geïntroduceerde Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI). Ook zijn er verschillende sectordoorsnijdende nationale programma's tot stand gekomen, zoals het Nationaal Programma Energiebesparing en het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023- 2030.

Eind 2023 is het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) verschenen. Dat bevat een langetermijnvisie op het energiesysteem en moet als basis dienen voor de ontwikkeling van een volledig duurzaam en geïntegreerd energiesysteem. Vervolgens is in maart 2024 het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) vastgesteld, dat een overzicht geeft van de structurerende keuzes voor de ruimtelijke inpassing van de energiehoofdinfrastructuur.

ii. *Ontwikkelingen in de rechtspraak*
Sinds de vaststelling van het eerste Klimaatplan zijn er in Nederland verschillende rechterlijke uitspraken gedaan die gaan over de vraag of voldoende maatregelen worden genomen om klimaatverandering tegen te gaan. Richtinggevend zijn het arrest van de Hoge Raad in Urgenda, (zie noot 18) en dat van het gerechtshof Den Haag in de zaak Shell/Milieudefensie. (zie noot 19)

In Urgenda oordeelde de Hoge Raad dat door klimaatverandering een reëel risico aanwezig is van een 'ernstige aantasting van het leven en welzijn van ingezetenen van Nederland'. Gelet op de in het EVRM neergelegde grondrechten op leven en privéleven betekent dit volgens de Hoge Raad dat passende maatregelen moeten worden genomen. Wat die maatregelen precies inhouden, is een vraag die in

beginsel binnen het nationale en internationale politieke domein moet worden beantwoord. Wel kan de rechter beoordelen of de overheid zijn verplichtingen nakomt om ‘due diligence’ in acht te nemen en een geschikt en consistent beleid te voeren.

In de zaak Shell/Milieudefensie heeft ook het gerechtshof Den Haag overwogen dat bescherming tegen gevaarlijke klimaatverandering een mensenrecht is. Hoewel het in de eerste plaats aan wetgevers en regeringen is om maatregelen te nemen om gevaarlijke klimaatverandering zoveel mogelijk te beperken, kan zo’n verplichting volgens het gerechtshof ook rusten op ondernemingen. Die verantwoordelijkheid vloeit voort uit open privaatrechtelijke normen, zoals de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Of in een concreet geval in strijd wordt gehandeld met deze norm is volgens het hof afhankelijk van verschillende factoren, zoals de ernst van de dreiging van een bepaald gevaar, de bijdrage aan het ontstaan van het gevaar en de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van het gevaar.

d. *Concluderende opmerkingen*
Het voorgaande laat zien dat er in de afgelopen jaren, onder invloed van internationale, Europese en nationale afspraken, veel vooruitgang is geboekt bij de vormgeving van het klimaatbeleid. Om verdere klimaatopwarming en de daarmee gepaard gaande risico’s van ernstige schade en hoge kosten tegen te gaan is het belangrijk dat Nederland handelt in overeenstemming met internationale en Europese verplichtingen.

Uit de geschetste rechtspraak blijkt bovendien dat de overheid een mensenrechtelijke verplichting heeft om effectieve bescherming te bieden tegen ernstige nadelige gevolgen van klimaatverandering. Wordt die verplichting niet of onvoldoende nageleefd, dan kan de nationale rechter, en in laatste instantie het EHRM, vaststellen dat de overheid zijn uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. Tot op zekere hoogte kunnen ook private actoren, zoals grote ondernemingen, gehouden zijn om maatregelen te treffen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. Deze rechtspraak laat zien dat klimaatbeleid niet vrijblijvend is. Voorkomen moet worden dat de rechter in positie komt om in te grijpen wanneer dit beleid in bepaalde opzichten tekortschiet.

Het ontwerp-Klimaatplan op hoofdlijnen

In het ontwerp-Klimaatplan zijn vier uitgangspunten geformuleerd voor de uitwerking van het klimaatbeleid in de komende jaren. Het klimaatbeleid moet volgens deze uitgangspunten:

1) leiden tot rechtvaardige uitkomsten en expliciet zijn over wat daarmee wordt bedoeld,
2) economisch perspectief bieden,
3) ruimte bieden aan maatschappelijk initiatief en
4) rekening houden met de samenhang tussen de verschillende transities (energietransitie, grondstoffentransitie, voedseltransitie) die gelijktijdig moeten plaatsvinden om klimaatneutraliteit te bereiken.

Het ontwerp besteedt aandacht aan de klimaattransitie in de verschillende sectoren. Daarnaast zijn paragrafen gewijd aan koolstofverwijdering, de opbouw van een circulaire economie en de reductie van ketenemissies. Voor het eerst wordt ook aandacht besteed aan onconventionele maatregelen, voor het geval zou blijken dat de klimaatdoelen definitief uit beeld raken. Onder verwijzing naar het uitgebrachte rapport "Impactanalyse Klimaatplan 2025-2035" van CE Delft, is een hoofdstuk opgenomen over de verwachte effecten van het Klimaatplan.

In het ontwerp heeft het thema klimaatrechtvaardigheid een belangrijke plek gekregen. Daarnaast is er, op verschillende plekken in het ontwerp, aandacht voor het thema gedragsverandering.

3. Klimaatbeleid in breder perspectief

De verschillende (ingrijpende) transities die de komende decennia doorgemaakt zullen worden, beïnvloeden elkaar en kunnen daarom in de beleidsvorming niet los van elkaar worden gezien. (zie noot 20) Het is daarom van groot belang dat maatregelen steeds in onderling verband worden bekeken en dat oog wordt gehouden voor de manier waarop zij op elkaar inwerken. Bovendien moet bij het verder ontwikkelen van het klimaatbeleid terdege rekening worden gehouden met een aantal ontwikkelingen die van invloed zijn op het handelingsperspectief van de overheid.

- Geopolitieke ontwikkelingen
Allereerst hebben geopolitieke ontwikkelingen repercussies voor het nationale beleid. De wereld heeft in toenemende mate te maken met politieke spanningen, die ook veel economische impact hebben. Zo is er een duidelijke tendens tot meer protectionisme binnen de verschillende handelsblokken in de wereld. Dit heeft onmiskenbaar impact op de verschillende transities die gaande zijn, bijvoorbeeld rond de beschikbaarheid van grondstoffen. Zo heeft het wegvallen van het Russische aardgas eraan bijgedragen dat Europa te maken heeft met energieprijzen die een stuk hoger zijn dan in landen als de Verenigde Staten en China.
- Demografische en economische ontwikkelingen
Nederland zal de komende decennia verder vergrijzen. Dat zal leiden tot een verminderd arbeidsaanbod, terwijl de verschillende transities vragen om extra arbeidskrachten. Structurele krapte op de arbeidsmarkt zal ook de economie en de overheidsfinanciën raken. De dalende groei van de arbeidsparticipatie en van de arbeidsproductiviteit zal de economische groei en daarmee de groei van begrotingen onder druk zetten. (zie noot 21)
- Beperkte beschikbaarheid van fysieke ruimte
Ruimte is in Nederland schaars. De claims op de ruimte zijn divers en het beschikbare grondgebied is beperkt. Zo moet worden gezorgd voor voldoende woningen, moet er ruimte zijn voor bedrijvigheid, moet er worden voorzien in noodzakelijke infrastructuur, moet de natuur worden hersteld, moet het waterbeheer op orde zijn, moet defensie oefeningen kunnen uitvoeren, en legt ook de landbouw een flink beslag op de ruimte.

Deze verschillende factoren maken dat keuzes moeten worden gemaakt over waar en hoe mensen, middelen en ruimte worden ingezet. Het is niet vanzelfsprekend dat gedragspatronen op de oude voet kunnen worden voortgezet. Niet alleen individuele burgers, maar ook bedrijven en andere (maatschappelijke) actoren zullen ervan doordrongen moeten zijn dat duurzamer gedrag noodzakelijk is voor een succesvolle klimaattransitie. Dit betekent ook dat moet worden gekeken naar het beëindigen of ontmoedigen van bepaalde activiteiten om ruimte te creëren voor nieuwe, meer gewenste activiteiten (zie ook onder 4b).

Enkele van de genoemde factoren bieden ook kansen om het tempo van de verduurzaming en de vergroening van de economie te versnellen. De geschetste geopolitieke ontwikkelingen laten bijvoorbeeld zien dat er een toenemende behoefte is om in Nederland de leveringszekerheid te vergroten. Dat kan bijvoorbeeld door een groter aandeel van de gevraagde elektriciteit binnen Nederland en in andere EU-lidstaten op te wekken.

Door schaarste is er een sterke financiële prikkel om minder aardgas te gebruiken, wat vervolgens kan leiden tot versnelling van de emissiereductie. Strategische afhankelijkheden van fossiele brandstoffen kunnen bovendien worden afgebouwd door een vergrote eigen productie, terwijl bronnen voor duurzame energiedragers en grondstoffen kunnen worden gediversifieerd. Ook kan energiebesparing erdoor worden gestimuleerd. Energie die niet wordt gebruikt, hoeft immers ook niet te worden geïmporteerd.

4. Inzet op groene groei

a. *Verdienen door te vergroenen*
Volgens het ontwerp-Klimaatplan wordt ingezet op een transitie die zorgt voor duurzame economische groei en een betere energie-onafhankelijkheid. Er worden vier pijlers benoemd voor de toekomst van de Nederlandse economie, namelijk

(1) innovatie, (2) duurzaamheid, (3) een sterk Nederland in een weerbaar Europa, en (4) de samenleving laten meeprofiteren en participeren. Het kabinet zet hiermee in op het benutten van kansen om economische groei te bevorderen en tegelijkertijd tot reductie van broeikasgasemissies te komen. Anders gezegd, het kabinet wil verdienen door te vergroenen.

Door in te zetten op groene groei en het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen waarmee de klimaatdoelen kunnen worden gehaald, liggen er voor Nederland goede mogelijkheden om zich te positioneren als een aantrekkelijk land voor groene bedrijvigheid. Dit sluit ook aan bij de ambities op Europees niveau.

b. *Het belang van een sociaaleconomische structuuranalyse*
Nadenken over een duurzame toekomst, waarin we ons sterke innovatievermogen behouden, gaat niet zonder na te denken over de toekomstige economie, aldus het ontwerp-Klimaatplan. Ook wordt onderkend dat, om groen te groeien en onze energieonafhankelijkheid te vergroten, "we nu de juiste keuzes (moeten) maken". Volgens het kabinet moeten bestaande toekomstbestendige bedrijven worden ondersteund, moet nieuwe bedrijvigheid voor een circulaire economie worden gestimuleerd en moet ruim baan worden gemaakt voor duurzame maakindustrie.

Een samenhangend beeld van wat er nodig is om deze transformatie naar een innovatieve en duurzame economie succesvol te laten zijn, wordt in het ontwerp echter nog onvoldoende geschetst. In het bijzonder is het de vraag in hoeverre bestaande economische activiteiten anders moeten worden vormgegeven, ongewijzigd door moeten gaan (met compensatie voor de broeikasuitstoot elders), of moeten worden beëindigd en vervangen door nieuwe, duurzame, activiteiten in (groei)sectoren. Het is niet eenvoudig om te komen tot keuzes die niet alleen op korte termijn effect sorteren, maar ook bijdragen aan het versterken en vergroenen van de economische structuur van Nederland op de middellange en lange termijn.

Een goede sociaaleconomische structuuranalyse kan helpen met het in kaart brengen van de sterktes en zwaktes van de Nederlandse sociaaleconomische structuur op de (middel)lange termijn. Zo'n analyse kan de basis vormen voor integraal afgewogen keuzes en prioritering en daarmee het oplossingsvermogen van de overheid ondersteunen.

De keuzes die nodig zijn voor de economie van de toekomst vragen om een verdiepende analyse over hoe de samenleving en economie vorm moeten krijgen en wat dat betekent voor de ruimtevraag van de verschillende opgaven. Een uiteenzetting van de verschillende componenten van (duurzame) economische groei hoort hiervan onderdeel te zijn, net als een analyse van de sterkten en zwaktes van de economie. Bij dit alles is van belang dat de analyse zich richt op de volle breedte van de economie, dus zowel de collectieve, maatschappelijke als de private sectoren omvat.

De Afdeling heeft al eerder gepleit voor een sociaaleconomische structuuranalyse. (zie noot 22) Inmiddels heeft ook de Tweede Kamer verzocht om een toekomstvisie op de economie uit te werken. (zie noot 23) Tevens zijn er meerdere rapporten verschenen die reeds een toekomstvisie op de economie schetsen, (zie noot 24) of elementen voor zo'n structuuranalyse uitwerken. (zie noot 25)

In reactie op het Miljoenennota-advies 2025 van de Afdeling heeft de regering in het nader rapport toegezegd in de voorbereiding voor de begroting van 2026 de suggestie van een sociaaleconomische structuuranalyse mee te nemen. (zie noot 26) De Afdeling adviseert om bij die exercitie nadrukkelijk het perspectief van duurzame economische groei en de grotere energie-onafhankelijkheid mee te nemen, naast aandacht voor de ruimtelijke dimensies van het klimaatbeleid.

c. *Het belang van het tijdig maken van keuzes*
Zoals hiervoor is benadrukt, is het formuleren van doelen voor de lange termijn een goed uitgangspunt. Er moet echter ook voldoende aandacht zijn voor hoe klimaatneutraliteit in 2050 concreet moet en kan worden bereikt. Van belang is dat beleid effectief, stabiel, voorspelbaar én uitvoerbaar is.

Bij de vormgeving van beleid zijn tussentijdse ijkpunten van belang. Er moet houvast zijn waarnaar moet worden toegewerkt richting 2050, zodat er een prikkel is om tijdig keuzes te maken die bepalend zijn voor de toekomstige sociaaleconomische structuur. Iedereen die is betrokken bij de klimaattransitie is immers gebaat bij duidelijkheid over wat er op de korte en middellange termijn gaat gebeuren.

Dit betekent dat er veel knopen moeten worden doorgehakt, waarbij steeds oog moet worden gehouden voor de hiervoor genoemde factoren en ontwikkelingen en voor de manier waarop verschillende beleidsterreinen, sectoren en transities op elkaar inwerken. Zo moet antwoord worden gegeven op sector-overstijgende vragen als:
- Welke locaties lenen zich voor de vestiging van welke industrie?
- Aan welke bedrijvigheid moet minder of helemaal geen prioriteit worden toegekend?
- Waar moet ruimte komen voor de opschaling van hernieuwbare energie?
- Waar moet de infrastructuur (voor elektriciteit en groene waterstof) komen die noodzakelijk is voor de verdere verduurzaming van de sectoren?
- Hoe kan het wonen en werken in Nederland zo worden ingericht dat het zoveel mogelijk hand in hand gaat met de verduurzamingsopgaven?

In het ontwerp-Klimaatplan wordt de noodzaak van het maken van dergelijke keuzes voor de korte en middellange termijn onderkend. Het ontwerp laat echter nog veel open. Duidelijke, richtinggevende, keuzes worden er niet in gemaakt. Er is winst te boeken door in het Klimaatplan zo scherp mogelijk te benoemen wat er op korte, middellange en langere termijn nodig is voor een succesvolle transformatie, waar de mogelijke knelpunten zitten en welke oplossingen mogelijk zijn. Voor de verschillende sectoren is, net als overigens voor de medeoverheden (zie ook onder 11), van groot belang om te weten waar het ontwerp-Klimaatplan concreet op neer gaat komen en om inzicht te krijgen in het tijdpad waarin dit alles zijn beslag moet krijgen. Een en ander kan worden geïllustreerd aan de hand van de opgaven waarvoor de verschillende sectoren zich geplaatst zien.

De elektriciteitssector is een belangrijke sector, omdat deze in feite de motor voor de verdere verduurzaming in andere sectoren vormt. Het vasthouden aan de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2035, zoals voorgesteld in het ontwerp, laat zien dat de ambities en uitdagingen voor in het bijzonder deze sector groot zijn. Er moet nog veel gebeuren om de ambities waar te maken. Zo is er naast de urgentie om de netcapaciteit te vergroten behoefte aan het voortvarend realiseren van voldoende CO2-vrij, regelbaar, vermogen. Daarbij is ook voldoende opslagcapaciteit voor duurzaam opgewekte energie van belang.

Tegelijkertijd is deze sector met veel onzekerheden omgeven, zoals die rond de opwekking van duurzame energie. Veel wordt voor deze sector verwacht van vergrote inzet van kernenergie. Het is echter nog onduidelijk op welke wijze vorm zal worden gegeven aan de eventuele overheidsbijdrage voor kernenergie, met welke kosten de inzet op kernenergie gepaard zal gaan en welke gevolgen toegenomen elektriciteitsopwekking uit kernenergie zal hebben binnen een elektriciteitssysteem met veel decentrale hernieuwbare opwek. Het maken van tijdige keuzes voor de korte én langere termijn is voor deze sector daarom essentieel om de ambities te kunnen realiseren.

In de industriesector zijn grote verduurzamingsinvesteringen nodig. Deze sector kampt echter met grote onzekerheden, zoals die rond energieprijzen en de tijdige beschikbaarheid van infrastructuur. Deze onzekerheden maken dat bedrijven hun verduurzamingsplannen soms niet goed van de grond krijgen of zelfs overwegen om uit Nederland te vertrekken. Het is daarom van groot belang dat tijdig keuzes worden gemaakt rond bijvoorbeeld de aanleg van energie-infrastructuur. Het risico van het niet op tijd maken van die keuzes is dat grootverbruikers hun eigen weg zullen gaan en nieuwe investeringen in andere landen zullen doen. Bovendien kunnen er zo kansen voor groene groei worden gemist.

In de gebouwde omgeving dreigt in de periode na 2030 stagnatie op te treden. Zo is in de KEV 2024 opgemerkt dat er onvoldoende beleid is voor diepe emissiereductie richting 2040. (zie noot 27) In de beschouwing over de concept-Klimaatnota heeft de Afdeling opgemerkt dat op verdere emissiereductie richting 2040 onvoldoende zicht is, onder meer doordat de aardgasvrije wijkaanpak, de uitbreiding van nieuwe warmtenetten en de normstelling voor verduurzaming van utiliteitsbouw vertraging hebben opgelopen. Een en ander roept vragen op waarover nu al nagedacht moet worden. Zullen warmtenetten op doelmatige wijze in de toekomstige warmtevraag voorzien? Of is wellicht meer elektrificatie nodig? En als er meer elektrificatie nodig is, wat betekent dat dan voor de warmtenetten?

In de mobiliteitssector zal de weg naar verdere elektrificatie gepaard moeten gaan met faciliterende maatregelen, zoals de beschikbaarheid van toereikende laadinfrastructuur, het tijdig kunnen benutten van het elektriciteitsnet en het hebben van voldoende opslagvoorzieningen door middel van batterijen. Dit gaat niet alleen het personenvervoer aan, maar zeker ook het goederenvervoer. Ook gedragsaspecten zijn voor deze sector relevant. Zo zou de stimulering van het gebruik van de fiets en het openbaar vervoer tot veranderend reisgedrag en daarmee minder CO2-uitstoot kunnen leiden. Dat vergt dan wel dat er op tijd wordt begonnen met het beschikbaar maken van voldoende voorzieningen voor openbaar vervoer in het hele land en wordt gezorgd voor een infrastructuur die het groeiende fietsverkeer kan verwerken.

In de landbouwsector is het volgens het ontwerp-Klimaatplan de bedoeling om doelsturing op het niveau van individuele bedrijven een centrale rol te geven. Of doelsturing tot meer effectiviteit zal leiden en tot het tijdig realiseren van de klimaatdoelen is op dit moment echter onzeker. Zo zal er veel aandacht moeten zijn voor de handhaafbaarheid van zo'n op doelsturing gebaseerd systeem. In deze sector wordt ook veel verwacht van emissiereductie vanwege innovatiemaatregelen.

Daarbij wijst de Afdeling erop dat in Europees verband de verwachting momenteel veeleer is dat technologische innovatie alleen niet voldoende zal zijn voor het behalen van de emissiereductiedoelen. (zie noot 28) Nu vanwege de emissies van vee een CO2-neutrale landbouwsector in 2050 niet haalbaar zal zijn, zullen tijdig ingrijpende keuzes in deze sector moeten worden gemaakt.

d. *Het belang van tijdige uitvoering van bestaand beleid*
In de Nota van antwoord op het ontwerp-Klimaatplan wordt opgemerkt dat er veel aandacht moet worden besteed aan het tempo en de uitvoering van het beleid. Om op dit punt de vinger aan de pols te kunnen houden, zal de jaarlijkse Klimaat- en Energienota een overzicht bevatten van de verschillende onderdelen van de beleidsagenda uit het Klimaatplan.

De Afdeling onderschrijft het belang van een duidelijke uitvoeringsagenda. In haar beschouwing over de concept-Klimaatnota van oktober 2024 heeft de Afdeling al gewezen op het belang van adequate uitvoering van beleid met het oog op het halen van de emissiereductiedoelen voor 2030. Ook voor de lange termijn is het onverminderd van belang dat knelpunten in de uitvoering, zoals die rond netcongestie, vertragingen bij de realisatie van andere voor verduurzaming noodzakelijke energie-infrastructuur of de achterblijvende ontwikkeling van de markt voor groene waterstof, met daadkracht worden aangepakt.

e. *Concluderende opmerkingen*
Om bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers zo goed mogelijk in positie te brengen op weg naar een op klimaatneutraliteit gebaseerd economisch systeem, adviseert de Afdeling om het Klimaatplan aan te vullen met een sociaaleconomische structuuranalyse, met een nadruk op de ruimtelijke dimensies van het klimaatbeleid, op basis waarvan op de korte en middellange termijn concrete, richtinggevende keuzes kunnen worden gemaakt.

Ook adviseert zij om te verduidelijken waar het Klimaatplan concreet op neer gaat komen en om inzicht te geven in het tijdpad waarin dit alles zijn beslag moet krijgen. De Afdeling herhaalt tevens haar eerder gegeven advies om te zorgen voor tijdige en adequate uitvoering van bestaand klimaatbeleid en om knelpunten in de uitvoering daadkrachtig aan te pakken.

5. Samenhang en consistentie in het klimaatbeleid

a. *Het belang van samenhangend beleid*
Het ontwerp-Klimaatplan is opgezet als een document waarin globaal de verschillende doelen en beleidsrichtingen zijn neergelegd. Daaraan moet vervolgens nog veel nadere invulling worden gegeven, bijvoorbeeld via nieuwe nationale programma's of routekaarten, die vaak sectoraal of per transitie zijn ingericht.

Het risico van deze benadering is dat onderwerpen, transities of sectoren te geïsoleerd worden bekeken en dat te weinig oog bestaat voor achterliggende ontwikkelingen en factoren zoals hiervoor onder 3 zijn aangeduid. Samenhangend beleid is fundamenteel om klimaatneutraliteit in 2050 te bereiken.

Samenhangend beleid vergt dat de verschillende transities die gaande zijn in relatie tot elkaar moeten worden bekeken tegen de achtergrond van de in het voorgaande besproken factoren, zoals de beschikbaarheid van voldoende middelen, mensen en materialen en de schaarste aan ruimte. Ook maatregelen die worden getroffen voor de verschillende sectoren moeten steeds in onderling verband worden bezien. Maatregelen voor de ene sector kunnen immers invloed hebben op wat in andere sectoren speelt. Verder is van belang dat klimaatmaatregelen steeds langs de lat van klimaatrechtvaardigheid worden gelegd en dat gedragsaspecten structureel in de beoordeling worden betrokken (zie ook onder 7 en 8).

b. *Het belang van consistent en voorspelbaar klimaatbeleid*
In het ontwerp-Klimaatplan staat dat het kabinet hecht aan stabiel en voorspelbaar beleid. De Afdeling merkt op dat het belang van consistent en voorspelbaar klimaatbeleid niet voldoende kan worden benadrukt. In de beschouwing van oktober vorig jaar heeft zij hiervoor al de aandacht gevraagd.

Consistent klimaatbeleid is voor alle betrokkenen bij de klimaattransitie relevant. Zo is consistentie noodzakelijk voor bedrijven om investeringen te laten renderen.

Consistentie is voor burgers en maatschappelijke organisaties van belang, omdat ook zij voor uitgaven staan om te verduurzamen en moeten weten waar ze aan toe zijn. Ook voor medeoverheden, die een belangrijke rol hebben bij de uitvoering van het klimaatbeleid, is voorspelbaar overheidsbeleid van groot belang om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. Enkele voorbeelden kunnen dienen als illustratie van het belang van consistentie van klimaatbeleid, en van de problemen die kunnen ontstaan als voorspelbaarheid ontbreekt.

Zo kan worden gewezen op de wispelturige besluitvorming rond de indirecte kostencompensatie (IKC). Het EU-ETS verplicht elektriciteitsproducenten om emissierechten te kopen voor hun CO2-uitstoot. De kosten van deze emissierechten berekenen de producenten vervolgens door in hun elektriciteitsprijzen. Grootverbruikers mogen worden gecompenseerd via de IKC voor de indirecte elektriciteitskosten. (zie noot 29) In 2023 werd het budget voor de IKC op nul gesteld, maar in de Voorjaarsnota in 2024 werd de IKC alsnog opengesteld met terugwerkende kracht. Dergelijk onvoorspelbaar beleid creëert onzekerheid over de toekomst en bemoeilijkt het doen van langetermijninvesteringen.

Een ander voorbeeld is het terugkomen door het nieuwe kabinet op het voornemen van het vorige kabinet om per 2026 bij vervanging van een CV-ketel een (hybride) warmtepomp verplicht te stellen. Er is toen, mede op instigatie van het rijk, door bedrijven geïnvesteerd in de opschaling van de productie van warmtepompen. Met het terugkomen op dat voornemen is geen goed signaal afgegeven naar burgers en bedrijven. De koerswijziging heeft bovendien geleid tot het niet-rendabel worden van door ondernemers gedane investeringen, wat hun investeringsbereidheid in de toekomst zal kunnen schaden.

Ter illustratie van het belang dat ook medeoverheden hebben bij consistent en voorspelbaar klimaatbeleid, noemt de Afdeling het stopzetten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zonder het bieden van duidelijkheid over welk beleid daarvoor in de plaats moet komen. Dit plaatst (ook) decentrale overheden voor lastige vraagstukken, niet alleen over hoe doelen op het gebied van klimaat, natuur en water moeten worden behaald, maar ook voor wat dit betekent voor hun onderlinge taakverdeling. Het wegvallen van het NPLG heeft, in combinatie met het wegvallen van de bekostiging uit het Transitiefonds, het vele werk dat al was verricht op provinciaal en gebiedsniveau ondermijnd en de mogelijkheden tot het realiseren van stikstofreductie in de landbouw en natuurherstel verkleind.

c. *Concluderende opmerkingen*
Om alle betrokkenen bij de klimaattransitie (bedrijven, maatschappelijke instellingen, burgers en overheden) voldoende houvast te bieden, adviseert de Afdeling om te zorgen voor samenhangend, consistent en voorspelbaar klimaatbeleid.

6. Tussendoelen

Het kabinet ziet de realisatie van circa 90% emissiereductie in 2040 als logische tussenstap op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. In het ontwerp-Klimaatplan wordt ervan uitgegaan dat in 2025 in de Europese Klimaatwet hoogstwaarschijnlijk een klimaatdoel voor 2040 zal worden opgenomen. Het kabinet wil echter geen nationaal tussendoel voor 2040 opnemen in de Nederlandse Klimaatwet.

Zoals de klimaatbeschouwing van afgelopen oktober over de concept-Klimaatnota laat zien, is het een flinke opgave om het in de Klimaatwet voor 2030 opgenomen tussendoel van 55% emissiereductie ten opzichte van 1990 te halen. De stap naar klimaatneutraliteit in 2050 is vervolgens een nog veel grotere. Het is dan ook van groot belang dat heldere doelstellingen worden geformuleerd voor de korte en de middellange termijn (zie ook onder 4c).

De Afdeling wijst erop dat het stellen van een wettelijk tussendoel voor 2040 in dit verband van grote waarde is. Zo'n tussendoelstelling, die politiek commitment weerspiegelt, geeft duidelijkheid aan de betrokken sectoren. Binnen de systematiek van de Klimaatwet- met jaarlijkse verplichte doorrekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en energieverkenning, een beschouwing van de Afdeling en de verantwoording aan het parlement- kan het klimaatbeleid aldus extra scherp tegen het licht worden gehouden. Inherent daaraan is ook dat de eventuele noodzaak van bijsturing van het klimaatbeleid eerder zal worden gevoeld.

De Afdeling adviseert om in de Klimaatwet een tussendoel voor 2040 vast te leggen.

7. Klimaatrechtvaardigheid

Algemeen
Volgens het ontwerp-Klimaatplan is klimaatrechtvaardigheid een belangrijk uitgangspunt voor het klimaatbeleid. (zie noot 30) Voor het kabinet zijn vier principes voor het klimaatbeleid van belang, namelijk (i) de realisatie van klimaatdoelen, (ii) een gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, (iii) bijdrage en ondersteuning naar draagkracht en (iv) de vervuiler betaalt. In bepaalde gevallen kan van deze principes worden afgeweken, zo is vermeld.

De Afdeling begrijpt dit zo dat bij het vormen van klimaatbeleid het uitgangspunt is dat de klimaatdoelen worden bereikt, wat vereist dat er keuzes moeten worden gemaakt. (zie noot 31) Bij het maken van die keuzes komt de vraag op hoe het beleid zo kan worden ingericht dat de lusten en lasten zo rechtvaardig mogelijk worden verdeeld. Dit is geen gemakkelijke opgave, maar een integraal perspectief op rechtvaardig klimaatbeleid kan daarbij ondersteuning bieden. Van belang daarvoor is dat de gekozen principes tegen elkaar moeten kunnen worden afgewogen. (zie noot 32) Dit is mogelijk voor zover de door het kabinet gepresenteerde leidende principes kunnen worden gerelateerd aan beginselen van verdelende rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid. (zie noot 33)

Andere perspectieven op klimaatrechtvaardigheid, zoals de intergenerationele en internationale klimaatrechtvaardigheid worden in het ontwerp-Klimaatplan buiten beschouwing gelaten. (zie noot 34) Omdat die perspectieven wel van belang zijn bij de vorming van klimaatbeleid, betrekt de Afdeling ook deze in de beschouwing.

Verdelende rechtvaardigheid
Verdelende rechtvaardigheid ziet op de vraag wat een rechtvaardige verdeling is van de kosten en lasten van het klimaatbeleid en de klimaatschade binnen de maatschappij. In haar rapport heeft de WRR de verdelende rechtvaardigheid onderverdeeld in vier categorieën: verdeling op basis van het grootste nut, individuele rechten en vrijheden, solidariteit en draagkracht en bijdrage en profijt. (zie noot 35) In ieder geval twee van de leidende verdelingsprincipes die het kabinet heeft gekozen, zijn hierop gebaseerd. (zie noot 36)

Het kabinet heeft zich laten leiden door onderzoek waaruit blijkt dat de meeste Nederlanders beleid als rechtvaardig beschouwen als dit zo effectief mogelijk is in het tegengaan van klimaatverandering, als mensen naar draagkracht bijdragen en als degenen die het meest vervuilen ook het meest betalen. De Afdeling merkt op dat de waardering van verdelingsbeginselen door burgers mede afhankelijk is van de wijze waarop het desbetreffende beginsel wordt gepresenteerd. (zie noot 37) Het principe van 'de vervuiler betaalt' wordt bijvoorbeeld als meest rechtvaardig aangemerkt, maar daarbij denkt het grootste deel van de Nederlanders voornamelijk aan grote bedrijven als vervuilers en slechts in zeer beperkte mate aan zichzelf. (zie noot 38)

Daarnaast valt op dat volgens het rapport van de WRR ook het verdelingsbeginsel 'behoud van een minimale ondergrens' naar voren komt als beginsel dat op veel steun kan rekenen bij de bevolking. (zie noot 39) In het ontwerp wordt dit beginsel niet aangemerkt als leidend principe bij het maken van klimaatbeleid. De hierin gemaakte keuze voor het al dan niet benoemen van verdelingsprincipes is daarmee niet vanzelfsprekend.

Wel wijst het kabinet er terecht op dat de gekozen leidende principes soms met elkaar kunnen schuren. Daarbij geldt dat materiële omstandigheden van invloed zijn op de rechtvaardigheid van bepaalde maatregelen en de mogelijkheden van burgers om hun gedrag aan te passen (zie ook onder 8). Dit betekent dat in concrete gevallen soms van het ene beginsel moet worden afgeweken ten gunste van een ander.

In het ontwerp-Klimaatplan blijft nu in het midden vanuit welk perspectief op een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten die afwegingen worden gemaakt. (zie noot 40) Meer concreet wordt voor de daarin gemaakte beleidskeuzes niet gespecificeerd welke rechtvaardigingsbeginselen daarbij een rol hebben gespeeld en hoe daartussen afwegingen zijn gemaakt. Als voorbeeld kan worden gewezen op de verduurzaming van het personen- en goederenvervoer. Volgens het ontwerp is nagenoeg volledige elektrificatie voor 2050 grotendeels haalbaar. Een uitleg over de manier waarop bij het bereiken van dit doel wordt gekomen tot een rechtvaardige verdeling van kosten, baten en lasten, ontbreekt echter.

Procedurele rechtvaardigheid
In het ontwerp-Klimaatplan besteedt het kabinet ook aandacht aan procedurele rechtvaardigheid. De WRR legt procedurele rechtvaardigheid uit als de eerlijkheid van het proces om tot een beslissing te komen. (zie noot 41) Dit komt tot uitdrukking in het tweede door het kabinet aangewezen leidende principe 'gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid'. Hiermee doelt het kabinet op het betrekken van burgers, bedrijven, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en andere partijen bij de ontwikkeling van toekomstig beleid. Volgens het kabinet kan die betrokkenheid leiden tot inhoudelijk beter beleid en bovendien tot versterkte gevoelens van rechtvaardigheid ten aanzien van dit beleid.

Ook onder burgers leeft de wens om gehoord te worden en om invloed en zeggenschap te hebben als het gaat om klimaatbeleid. (zie noot 42) Aan deze wens heeft het kabinet, in samenspraak met de Tweede Kamer, onder andere gehoor gegeven door het instellen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat (hierna: het Burgerberaad). Het Burgerberaad komt in de eerste helft van 2025 samen om een antwoord te formuleren op de vraag: "Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?" (zie noot 43)

Het kabinet committeert zich aan opvolging van de adviezen door een reactie te geven op ieder advies dat het Burgerberaad formuleert (motiverings- en verantwoordingsplicht). De Tweede Kamer heeft toegezegd het advies en de kabinetsreactie vervolgens te bespreken (besprekingsplicht). (zie noot 44) De wijze waarop de opvolging van de adviezen van het Burgerberaad en de reflectie hierop een plaats zullen krijgen in het klimaatbeleid, blijkt echter niet uit het ontwerp.

Het kabinet geeft tevens aan te werken aan een aanpak voor een structurele maatschappelijke dialoog met de samenleving over het veranderende energiesysteem. Een nadere uitwerking van de wijze waarop die maatschappelijke dialoog vorm zal krijgen, ontbreekt in het ontwerp. (zie noot 45) Dit geldt ook voor de inspraak op decentraal niveau op deze en andere terreinen van het klimaatbeleid.

De wijze waarop inspraak wordt georganiseerd en de vraag die daarbij wordt voorgelegd aan de betrokken partijen is echter van groot belang voor de effectiviteit van de inspraak. Als inspraak wordt georganiseerd, maar er niet met gepaste aandacht wordt geluisterd naar wat naar voren wordt gebracht, kan dit juist een averechts effect hebben en ertoe leiden dat het draagvlak voor het beleid vermindert. (zie noot 46) Procedurele rechtvaardigheid gaat immers niet alleen over het volgen van de juiste procedure, maar ook over de opvolging van de uitkomsten daarvan. Door de juiste randvoorwaarden te creëren voor inspraak en burgerparticipatie kan van de voordelen daarvan zo goed mogelijk worden geprofiteerd.

Intergenerationele klimaatrechtvaardigheid
In het ontwerp-Klimaatplan staat dat het kabinet het land schoon wil doorgeven en de impact van klimaatverandering op huidige en toekomstige generaties wil beperken. De Afdeling onderschrijft het belang daarvan, net zoals dit ook door anderen is benoemd. Zo heeft de Wetenschappelijke Klimaatraad (hierna: WKR) erop gewezen dat bij de huidige beslissers de bijzondere verantwoordelijkheid ligt om de gevolgen van klimaatverandering niet neer te leggen bij volgende generaties. (zie noot 47)

In de onder 2b genoemde uitspraak in de zaak KlimaSeniorinnen heeft het EHRM expliciet overwogen dat het intergenerationele aspect van lastenverdeling moet worden betrokken bij de vorming van beleid voor de bescherming van EVRM-rechten. (zie noot 48) Ook de secretaris-generaal van de Verenigde Naties heeft opgeroepen om jongeren en toekomstige generaties te betrekken bij het vormen van klimaatbeleid. (zie noot 49) De gevolgen van het te voeren klimaatbeleid voor toekomstige generaties en het belang van de weging van die gevolgen komen in het ontwerp niet naar voren.

Internationale klimaatrechtvaardigheid
Het ontwerp-Klimaatplan legt de nadruk op een rechtvaardige verdeling van de lasten van klimaatbeleid binnen de Nederlandse samenleving, maar kijkt ook over de grenzen heen. Ten aanzien van het internationale perspectief wordt opgemerkt dat Nederland zowel historisch als nu een relatief hoge uitstoot per Nederlandse burger heeft. Nederland moet volgens het kabinet daarom verantwoordelijkheid nemen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

Dit betekent volgens het kabinet ook dat Nederland zich in EU-verband inzet om de impact van klimaatverandering te beperken voor landen in het mondiale zuiden die minder hebben bijgedragen aan de mondiale uitstoot, maar wel de effecten daarvan ondervinden. Deze inzet kan worden gezien als een

uitwerking van het principe van internationale klimaatrechtvaardigheid. Het kabinet koppelt dat principe rechtstreeks aan het realiseren van de klimaatdoelen.

Internationale rechtvaardigheid lijkt daarmee geen zelfstandig onderdeel te vormen van de uitgangspunten voor het formuleren van het klimaatbeleid. Toch is het waardevol om dit perspectief in het klimaatbeleid te betrekken. De Nederlandse economie is nauw verbonden met de rest van de wereld, onder andere via de import en export van een grote verscheidenheid aan producten. Keuzes voor beleid, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw en industrie, hebben daarom ook gevolgen voor andere landen. (zie noot 50)

Daar komt bij dat de voetafdruk van broeikasgasemissies van de gemiddelde Nederlander de afgelopen jaren binnen Nederland weliswaar is gedaald, maar is gestegen waar het gaat om productie die veelal buiten Nederland plaatsvindt. (zie noot 51) Om de nationale klimaatdoelen te behalen, en daarmee ook bij te dragen aan de mondiale klimaatdoelen, is dit perspectief van belang bij de invulling van het klimaatbeleid. (zie noot 52)

Concluderende opmerkingen
De Afdeling onderschrijft het belang van een rechtvaardig klimaatbeleid. De gevolgen van dat beleid hebben immers invloed op het leven van eenieder, wat vraagt om een eerlijke en gelijke behandeling. Daarbij kan een rechtvaardige verdeling van kosten, lasten en lusten leiden tot meer draagvlak voor het beleid.

De Afdeling benadrukt daarom de noodzaak van een breed perspectief op rechtvaardigheid en adviseert om in het Klimaatplan nader toe te lichten wat de rechtvaardigheidsprincipes inhouden, hoe zij zich tot elkaar verhouden, welke verdelingsbeginselen op welk moment worden ingezet en op basis van welke overwegingen en factoren daarvan kan worden afgeweken. Daarbij adviseert de Afdeling ook de principes van intergenerationele en internationale rechtvaardigheid te betrekken. Zij adviseert bovendien om dit uit te werken voor de beleidskeuzes die in het Klimaatplan zijn opgenomen.

Ten aanzien van de procedurele rechtvaardigheid adviseert de Afdeling om een participatiestrategie te ontwikkelen en in het Klimaatplan uit te werken welke randvoorwaarden het kabinet zal hanteren bij het organiseren van inspraak en burgerparticipatie. Daarbij is ook van belang om toe te lichten op welke wijze het kabinet de opbrengst van die inspraak zal verwerken in het toekomstige klimaatbeleid.

8. Gedragsverandering

Voor de transitie naar een klimaatneutrale samenleving is een verandering nodig van gedrag. Het kabinet wijst erop dat het daarbij gaat om veranderingen op het gebied van wonen, reizen, eten en de omgang met spullen. Het belang van die gedragsverandering wordt onderstreept door de impactanalyse van CE Delft. Daarin komt naar voren dat brede maatschappelijke leefstijlveranderingen, zoals duurzamere consumptiepatronen en efficiënter en meer circulair gebruik van energie en grondstoffen kunnen zorgen voor kostenbesparing en minder benodigde investeringen in het energiesysteem. (zie noot 53) Om deze leefstijlveranderingen te faciliteren ligt er volgens het kabinet een belangrijke taak voor overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Uit onderzoek blijkt dat gedragsverandering niet zomaar tot stand komt, zeker niet als burgers belemmeringen ervaren om hun gedrag aan te passen. (zie noot 54) Eén van die belemmeringen kan zijn dat het maken van een duurzame keuze duurder is dan een minder duurzaam alternatief of dat een goed, duurzaam alternatief niet voorhanden is. (zie noot 55) Als zulke (financiële) belemmeringen niet worden weggenomen, blijven de meeste mensen hetzelfde gedrag vertonen.

Daaruit wordt soms ten onrechte afgeleid dat mensen niet willen veranderen en niet willen dat er wordt ingezet op gedragsverandering via klimaatbeleid. (zie noot 56) Onderzoek laat juist zien dat een meerderheid van de bevolking wil dat de overheid komt tot strenger klimaatbeleid en de bereidheid heeft om daaraan een bijdrage te leveren. (zie noot 57) De enkele bereidheid om meer duurzaam gedrag te vertonen blijkt alleen niet genoeg om daadwerkelijk tot gedragsverandering te komen. (zie noot 58) Om gedragsverandering te bevorderen is gericht beleid nodig.

Het innemen van een voortrekkersrol door de overheid, zoals het ontwerp-Klimaatplan voorstelt, is daarbij een goede eerste stap, maar verdergaande maatregelen zijn nodig. Actief sturen op gedragsverandering is bijvoorbeeld mogelijk door duurzame keuzes goedkoper, makkelijker en logischer te maken.

Daarnaast adviseert de Afdeling het kabinet om in het Klimaatplan een strategie te formuleren die gebaseerd is op factoren die relevant zijn voor het realiseren van gedragsverandering. (zie noot 59) Gelet op de reeds beschikbare literatuur over gedragsverandering en het effect van bepaalde maatregelen daarop adviseert de Afdeling daarbij te concretiseren welk beleid het kabinet voor ogen heeft en welk type maatregelen zij zal vaststellen die invloed hebben op (consumenten)gedrag.

9. Beleidsinstrumentarium en begroting

a. *Beleidsmix*

i. *Normeren, beprijzen, subsidiëren, en daarnaast ook faciliteren en compenseren*
In het ontwerp-Klimaatplan wordt op verschillende plaatsen gesproken over de wenselijkheid om een goede 'beleidsmix' te bereiken. Daarmee wordt gedoeld op de combinatie van maatregelen die getroffen zullen worden om bepaalde doelstellingen te bereiken. De mix bestaat volgens het ontwerp uit een samenstel van drie typen maatregelen:

1) Normering: het vaststellen van regels, geboden en verboden, bijvoorbeeld via wetgeving; niet-naleving daarvan kan met behulp van sancties worden gehandhaafd.
2) Beprijzing: het via maatregelen als belastingen, heffingen of handelssystemen beïnvloeden van de kosten van het verlenen van bepaalde diensten of de prijs van bepaalde goederen.
3) Subsidiëring: het via overheidsmiddelen verstrekken van een bijdrage in de kosten van bepaalde activiteiten.

De Afdeling wijst erop dat daarnaast faciliteren en compenseren kunnen worden benoemd als mogelijke aanvullende beleidsopties in de beleidsmix. (zie noot 60) Bij faciliteren gaat het om het voorzien in de noodzakelijke transitievoorwaarden, zoals het voeren van regie, het zorgen voor toereikende infrastructuur, het bieden van ondersteuning met kennis en het ontzorgen van burgers en bedrijven. Het treffen van compensatiemaatregelen kan bijdragen aan het bevorderen van klimaatrechtvaardigheid, het voeren van een (samenhangend) inkomensbeleid en het bevorderen van draagvlak.

ii. *Samenstelling van de beleidsmix; uitgangspunten en factoren*
In het ontwerp-Klimaatplan staat dat de beleidsmix momenteel nog niet op orde is. In het bijzonder leunt het nationale klimaatbeleid volgens het ontwerp te sterk op subsidies en te weinig op normering. Bovendien worden emissies in een aantal sectoren nog niet of maar beperkt beprijsd, is de vormgeving van het bestaande beprijzingsinstrumentarium primair gericht op 2030 en ontbreekt beleid voor inzet van dit instrumentarium in de periode erna.

Het is van groot belang om de beleidsmix op orde te brengen, zoals het ontwerp-Klimaatplan aangeeft, namelijk door meer in te zetten op normeren en beprijzen en minder op subsidiëren. In dat licht benadrukt de Afdeling dat inzet op een slimme beleidsmix van groot belang is om transities te bewerkstelligen en de klimaatdoelen te behalen. (zie noot 61) Bij het maken van concrete keuzes voor een bepaalde (wijziging van de) beleidsmix is het zaak te kiezen voor maatregelen die goed inpasbaar zijn in de bestaande (internationale, Europese en nationale) juridische en beleidscontext.

Daarbij moet de onderlinge samenhang tussen de maatregelen in het oog worden gehouden, mede in het licht van de onder 4b bedoelde sociaaleconomische structuuranalyse. (zie noot 62) Bovendien is transparantie van de keuze voor een bepaalde combinatie van maatregelen noodzakelijk om duidelijk te maken voor burgers, instellingen en bedrijven wat er van hen wordt verwacht en waarom bepaalde keuzes worden gemaakt.

Bij het maken van de keuze voor (een mix van) beprijzen, normeren en subsidiëren, met daarnaast ook, waar nodig, faciliteren en compenseren, is het van belang om met een aantal factoren rekening te houden.

Allereerst moet de keuze voor maatregelen worden afgestemd op de aard van de verandering die met regulering wordt beoogd. Bekend is bijvoorbeeld dat subsidies een goed instrument kunnen zijn om activiteiten te laten uitvoeren die anders vanwege de hoge kosten niet zouden plaatsvinden. Daarbij kan worden gedacht aan het bewerkstelligen van eenmalige veranderingen of om te helpen om initiële barrières weg te nemen, zoals bij opstartsubsidies voor innovatieve technologieën of isolatiemaatregelen voor woningen. Subsidiëring is minder effectief als het gaat om het bewerkstelligen van permanente veranderingen in gedrag. (zie noot 63)

Voorkomen moet worden dat mensen, bedrijven en instellingen bepaald gewenst gedrag alleen nog vertonen omdat er subsidies voorhanden zijn of dat subsidies vooral terecht komen bij degenen die toch al het gewenste gedrag vertonen. Subsidiëring kan daarbij bovendien leiden tot een zogenoemd crowding-out-effect (zie noot 64) ten aanzien van private investeringen. Doen zulke risico's zich voor, dan kan een vorm van normering of beprijzing effectiever zijn. Door inzet op faciliterend beleid kan worden bijgedragen aan een sterker draagvlak en een grotere bereidheid om gewenst gedrag te vertonen of investeringen te doen.

Een tweede factor betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de gekozen beleidsmix. Ongeacht de keuze voor een bepaald type maatregel is altijd een systeem van uitvoering, toezicht en handhaving nodig. De inrichting daarvan zal per instrument verschillend zijn. Zo zal bij normering het accent vooral liggen op hoe een systeem van toezicht en handhaving kan worden ingericht, terwijl bij subsidiëring (daarnaast) een zorgvuldig systeem moet worden ingericht voor het doen van aanvragen en toekenningen. Aan zulke systemen zijn altijd kosten verbonden. Voor de financiering van subsidie- en compensatiemaatregelen moeten daarnaast uit de algemene middelen gelden beschikbaar worden gesteld. Het maken van een kosten-batenanalyse- mede in het licht van de verwachte (gedrags)effecten- is dan ook steeds van belang bij de keuze van de beleidsmix.

In de derde plaats zijn rechtvaardigheidsfactoren relevant bij de keuze voor (een mix van) beleidsmaatregelen (zie ook onder 7). Zo is bij subsidiëring en via gerichte inkomensondersteuning differentiatie naar inkomen, omzet of winst mogelijk. Daardoor kunnen minder vermogende groepen mensen, instellingen of ondernemingen meer ondersteuning krijgen dan degenen voor wie het gemakkelijker is om zelf bepaalde activiteiten of zaken te bekostigen. Op die manier kan recht worden gedaan aan een beginsel als 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. Beprijzing of normering kan als instrument juist geschikter zijn om te differentiëren op grond van het verdelingsbeginsel 'de vervuiler betaalt'.

Als laatste factor is van belang dat de gekozen beleidsmix aansluit bij de bijzondere context waarin de maatregelen zullen functioneren. Door in een bepaalde sector het behalen van doelen vooral aan te jagen via subsidieregelingen of op basis van afspraken met de sector, terwijl soortgelijk gedrag in andere sectoren wordt afgedwongen door middel van beprijzing of normering, kan het beeld ontstaan van onrechtvaardig en inconsistent beleid.

Verschillen tussen sectoren moeten objectief verklaarbaar zijn, bijvoorbeeld vanuit de specifieke aard van de sector. Zo zijn sommige sectoren vooral gebaat bij faciliterende maatregelen die marktonzekerheid tegengaan, terwijl in andere sectoren compensatie voor bepaalde kosten noodzakelijk is om verandering te bewerkstelligen of maatregelen moeten worden getroffen om in Europees verband tot een gelijk speelveld te komen.

De Afdeling adviseert om de gemaakte keuzes voor een bepaalde beleidsmix steeds te expliciteren in het licht van de hiervoor genoemde uitgangspunten en factoren. (zie noot 65) Daarbij is het van belang om, aanvullend, faciliterende en compensatie-instrumenten in de beleidsmix te betrekken.

b. *Klimaatinclusief begroten*

Klimaatverandering beïnvloedt de economie en de overheidsfinanciën, zowel nu als in de toekomst. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange en lange termijn. (zie noot 66) Het begrotingsbeleid is dus een belangrijke factor in het klimaatbeleid. Door klimaat onderdeel te maken van het begrotingsbeleid en de begrotingssystematiek wordt een integrale weging van klimaatbeleid in relatie tot andere beleidsprioriteiten mogelijk gemaakt.

De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft op grond van de Klimaatwet de taak om een overzicht te geven van de budgettaire gevolgen van het klimaatbeleid. (zie noot 67) Het Klimaatplan moet inzicht geven in de beleidsacties gericht op de komende tien jaar die bijdragen aan het bereiken van klimaatneutraliteit, maar de verantwoording over de voortgang van de (budgettaire) klimaatbeleidsagenda vindt jaarlijks plaats in de Klimaatnota.

De Afdeling herhaalt in dit verband haar eerdere advies om stapsgewijs, via een groeimodel, een klimaatinclusief begrotingsraamwerk te creëren. (zie noot 68) In haar Miljoenennota-advies 2024 heeft de Afdeling de volgende elementen hiervoor uiteengezet:

- Geef meer inzicht in de (toekomstige) budgettaire gevolgen van klimaatverandering. Door het verkrijgen van inzicht in de intergenerationele aspecten van klimaatbeleid en door deze te incorporeren in de analyses voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, worden de mogelijkheden tot het maken van integrale afwegingen voor de allocatie van middelen binnen het begrotingsbeleid versterkt.
- Ontwikkel brede definities en een classificatie van uitgaven en inkomsten gerelateerd aan klimaat die aansluiten bij Europese methodieken. Het kunnen volgen en monitoren van mitigatie- en adaptatiebeleid, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant van de begroting, helpt om middelen doelmatig en doeltreffend te alloceren en beleidseffecten inzichtelijk te maken.
- Creëer transparantie in de begroting, ook ten behoeve van het parlementair budgetrecht, en maak onafhankelijke en betrouwbare informatie tijdig beschikbaar om integrale afwegingen binnen het begrotingsbeleid te kunnen maken.

10. Koolstofverwijdering en circulaire economie

In het ontwerp-Klimaatplan worden onder meer koolstofverwijdering en circulaire economie als specifieke thema's genoemd. Gezien het belang van deze onderwerpen voor het pad naar 2050 gaat de Afdeling hieronder op deze specifieke thema's in. Dit maakt ook zichtbaar hoe de verschillende hiervoor besproken onderwerpen, zoals het belang van samenhangend beleid en een goede invulling van de beleidsmix, (ook) voor deze thema's van belang zijn.

a. *Koolstofverwijdering*
Het ontwerp-Klimaatplan zet stevig in op koolstofverwijdering, ook wel aangeduid als 'negatieve emissies'. Het gaat daarbij om activiteiten om langdurig netto CO2 uit de atmosfeer te verwijderen en deze langdurig op te slaan. Er is sprake van netto negatieve emissies wanneer er per saldo meer koolstof uit de atmosfeer wordt verwijderd dan er wordt uitgestoten. De verschillende vormen van opslag kunnen worden verdeeld in tijdelijke opslag (minstens enkele decennia) en permanente opslag (minstens 100 jaar). (zie noot 69)

Het ontwerp kiest terecht voor een tweesporenbeleid, waarbij koolstofverwijdering een apart spoor is naast het primaire spoor van emissiereductie. Koolstofverwijdering is nodig om in 2050 klimaatneutraal te worden, onvermijdelijke emissies te compenseren en Nederland ook na 2050 te laten bijdragen aan het realiseren van netto negatieve emissies. Om de doelen te halen moet koolstofverwijdering al voor 2035 flink op gang zijn gebracht. (zie noot 70)

Hoewel Nederland beschikt over een groot potentieel voor bepaalde vormen van koolstofverwijdering, verschilt het technische ontwikkelniveau van de verschillende methoden sterk en brengen de verschillende technieken hun eigen complicaties met zich. (zie noot 71) Er is veel onzekerheid over de kosten, de capaciteit en het tempo van opschaling van koolstofverwijdering.

Het ontwerp-Klimaatplan onderkent dat koolstofverwijdering een breed en complex beleidsveld is. Het beleid hierover moet grotendeels nog vorm krijgen. Ook wordt de belangrijke rol van de overheid onderkend in de opschaling van koolstofverwijdering tot de gewenste capaciteit. Op dit moment is er geen koolstofverwijderingsmethode die als enige kan voldoen aan de verwachte behoefte in Nederland. Daarom wordt ingezet op een portfoliobenadering met een combinatie van methoden. De technologische ontwikkeling en uitvoering van de verschillende vormen van koolstofverwijdering gaan daarnaast gepaard met aanzienlijke investeringen. Daarom is het van belang dat er voldoende investeringszekerheid is voor koolstofverwijderingsactiviteiten en de benodigde CO2-opslagcapaciteit.

Om tijdig tot de benodigde opschaling van koolstofverwijdering tijdig te komen, acht de Afdeling het noodzakelijk om zowel te werken aan het opstellen van beleid als aan de snelle uitvoering daarvan. Er dienen richtinggevende keuzes te worden gemaakt over de toe te passen methoden voor koolstofverwijdering, die passen binnen de onder 4b bedoelde sociaaleconomische structuuranalyse. In de keuze voor welke vormen van koolstofverwijdering gewenst zijn, is het bovendien belangrijk de voor- en nadelen ervan scherp te hebben. Zo is het potentieel van Nederland voor tijdelijke koolstofverwijdering in bossen en bodems klein door onder andere de hoge bevolkingsdichtheid, de aanwezigheid van landbouw en het kleine bosareaal. Permanente koolstofverwijdering door middel van geologische opslag is begrensd doordat de ondergrondse ruimte voor opslag eindig is. (zie noot 72)

Het kabinet verwacht een bijdrage van 20 tot 25 Mton CO2 aan koolstofverwijdering in 2040 te realiseren, vooral op basis van bioCCS. Om de daarvoor benodigde nieuwe opslaglocaties en transportinfrastructuur te realiseren wordt ingezet op een gebalanceerde uitvoering van CCS, waarbij de

opbouw van de CCS-markt van overheidswege wordt bevorderd. (zie noot 73) Volgens het ontwerp is de verwachting dat er tot 2050 voldoende capaciteit is in de offshore gasvelden onder de Noordzee voor zowel opslag van fossiele CO2 als koolstofverwijdering. (zie noot 74) Om de twee voorgenomen CCS-projecten Porthos en Aramis (zie noot 75) ook in te zetten voor koolstofverwijdering zijn op korte termijn richtinggevende keuzes nodig.

Het kabinet is voornemens om gelijktijdig met het Klimaatplan een routekaart voor koolstofverwijdering uit te brengen met daarin de bijbehorende beleidsmix en een beleidsagenda om de opschaling te faciliteren. Deze routekaart moet onzekerheid wegnemen over de toekomstige marktordening en regulering van infrastructuur, en moet duidelijkheid geven over subsidiëring en toegestane koolstofverwijderingstechnieken. De Afdeling onderschrijft het belang van een duidelijke beleidsagenda. Gelet op het belang van duidelijkheid en voorspelbaarheid van beleid, ook voor te plegen investeringen, acht zij het tegelijkertijd van belang dat de beleidsagenda al in het Klimaatplan wordt opgenomen.

De Afdeling adviseert om op tijd richtinggevende keuzes te maken over de ontwikkeling van koolstofverwijdering, in afstemming met richtinggevende keuzes op andere beleidsterreinen, en alleen als secundair spoor naast de primaire inzet op emissiereductie. Het is van belang om tijdig te komen tot een duidelijke keuze tussen verschillende koolstofverwijderingstechnieken, in het licht ook van de aanbevolen sociaaleconomische structuuranalyse voor Nederland en de eerder besproken aandachtspunten voor de beleidsmix. Gelet op het belang van koolstofverwijdering voor het bereiken van de klimaatdoelen, adviseert de Afdeling bovendien de routekaart en een beleidsagenda al in het Klimaatplan op te nemen.

b. *Circulaire economie*
Aansluitend op het hiervoor besproken onderwerp koolstofverwijdering besteedt het ontwerp-Klimaatplan aandacht aan de transitie naar een circulaire economie. Bijna een kwart van de Nederlandse uitstoot heeft te maken met het grondstoffengebruik, zo vermeldt het ontwerp. Om deze uitstoot terug te dringen moet een circulaire economie worden gerealiseerd, waarin vrijwel uitsluitend herbruikbare grondstoffen in omloop zijn. Nederland heeft de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn. Deze ambitie is onder meer uitgewerkt in het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (hierna: NPCE).

De Afdeling onderschrijft het belang om ernaar te streven om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. Duidelijk is wel dat daarvoor nog een lange weg te gaan is. Zo kampen verschillende (plastic)recyclingbedrijven momenteel met grote problemen. Enkele bedrijven zijn zelfs failliet gegaan. Het beleid zal dus mede moeten bewerkstelligen dat bedrijven die zich toeleggen op circulariteit tot een rendabele bedrijfsvoering kunnen komen.

Bij het maken van nationale beleidskeuzes is het daarnaast van belang om de Europese dimensie van de verschillende beleidsopties voor ogen te houden. Zo is er binnen de EU beleid en regelgeving op het gebied van (onder meer) een circulaire productieketen, het beheer en het transport van afval, en het waarborgen van een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen. (zie noot 76)

Ook bij de transitie naar een circulaire economie is de keuze voor de juiste beleidsinstrumenten (zie onder 9a) essentieel voor het realiseren van de gewenste bijdrage aan het halen van de klimaatdoelen. Daarbij past een nadruk op afdwingbare maatregelen uit de beleidsmix, zoals normering en beprijzing. Andere maatregelen kunnen aanvullend worden ingezet. Het prioriteren van afdwingbare maatregelen sluit aan bij het NPCE, waarin staat dat het circulaire economiebeleid op dit moment te veel is gericht op vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Het NPCE bevat een verkenning van benodigde afdwingbare maatregelen. Als voorbeelden vermeldt het NPCE belastingen en heffingen om de milieuschade in rekening te brengen bij de veroorzaker en wettelijke normen voor alle stappen in de productketen, zoals circulair ontwerpen. Ook de WKR heeft geadviseerd om het Klimaatplan te richten op het wegnemen van barrières voor duurzame keuzes van consumenten bij het aanschaffen, gebruiken en repareren van producten. (zie noot 77)

De Afdeling merkt op dat het ontwerp weinig aandacht besteedt aan de vraag welke afdwingbare maatregelen nodig zijn om in 2050 een circulaire economie te bereiken. Verwezen wordt slechts naar het plan van het kabinet om, als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, per 2028 een heffing op plastic in te voeren. Het ontwerp gaat niet in op andere mogelijke toepassingen van normering en beprijzing. Zo komt de mogelijkheid van een bredere inzet van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) niet aan bod.

De UPV breidt de verantwoordelijkheid van producenten uit van de productieketen naar de afvalbeheerketen en bestaat op dit moment voor diverse productgroepen, zoals textiel en plastic voor eenmalig gebruik. In het NPCE wordt slechts kort opgemerkt dat de UPV brede steun geniet, maar dat er steeds meer signalen zijn dat de uitvoering beter kan. De versterking van de UPV is onderdeel van de in het NPCE genoemde maatregelen. Los van het (te actualiseren) NPCE acht de Afdeling het van belang dat de prioriteit van afdwingbare maatregelen in het Klimaatplan zelf duidelijk naar voren komt.

De Afdeling adviseert in het Klimaatplan nader te beschrijven welke afdwingbare

- in het bijzonder: normerende en beprijzende- maatregelen nodig zijn om in 2050 volledige circulariteit in de economie te bereiken.

11. Bestuurlijke aspecten

a. *Invulling coördinerende rol minister van KGG*
In de toekomst zal normering in het klimaatbeleid mogelijk een grotere rol gaan spelen (zie daarover ook onder 9a). Dit zal voor een aanzienlijk deel inspanningen vergen op sectoraal terrein. De hiervoor verantwoordelijke ministers, zoals de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, hebben daarin een belangrijke rol.

De minister van KGG zal belangrijk zijn voor het bevorderen van de noodzakelijke samenhang in het beleid. Deze minister zal in de positie moeten zijn om op effectieve wijze een coördinerende positie te vervullen in relatie tot de andere betrokken ministers. Medeondertekening van wetgeving en een medeverantwoordelijkheid bij uitgaven van andere departementen die aan klimaatdoelstellingen raken, dienen daarbij te worden overwogen. Eerder heeft de Afdeling ook gewezen op de rol die de minister-president, als voorzitter van de ministerraad, kan spelen om de coördinerende rol van de minister van KGG waar te maken. (zie noot 78)

De Afdeling adviseert in het Klimaatplan nader in te gaan op de rolverdeling tussen de verschillende betrokken bewindspersonen.

b. *Samenwerking met medeoverheden*
In het ontwerp-Klimaatplan wordt de bestuurlijke samenwerking met medeoverheden kort genoemd. De passage over de medeoverheden is overwegend procedureel van aard en in algemene termen gericht op het verbeteren van interbestuurlijke samenwerking. Daarbij wordt gerefereerd aan afspraken op hoofdlijnen die daarover in december 2024 zijn gemaakt. Die afspraken zouden moeten leiden tot meer duidelijkheid over de gezamenlijke opgave, meer regie op keuzes en een betere samenhang in de sturing en organisatie.

Medeoverheden spelen een cruciale rol bij de uitvoering van een groot deel van het klimaatbeleid. De gemeenten, provincies en waterschappen geven hieraan handen en voeten. In veel gevallen zijn het de medeoverheden die de door het rijk gestelde kaders moeten omzetten in voor burgers en bedrijven concrete beslissingen over bijvoorbeeld gasloze wijken, de plaatsing van windturbines of emissievrije autozones. Rijksbeleid vraagt daarnaast op decentraal niveau om keuzes op het snijvlak van tal van sectoren en beleidsterreinen: klimaat, woningbouw, landbouw, bodem en water.

Het is belangrijk dat deze keuzes tijdig worden gemaakt, op een zo concreet mogelijke manier en gericht op de langere termijn, en dat vervolgens aan deze keuzes wordt vastgehouden. Bij de nationale beleidsvorming moet er daarom steeds aandacht zijn voor de manier waarop de decentrale overheden worden betrokken bij het stellen van de kaders en voor de (financiële) randvoorwaarden die moeten worden vervuld om hen effectief te kunnen laten handelen bij het realiseren van het landelijke klimaatbeleid. Waar mogelijk kan bovendien worden ingezet op een gebiedsgerichte aanpak.

De Afdeling merkt op dat het van belang is om in het Klimaatplan inzicht te bieden in de manier waarop het rijk en de medeoverheden in de periode 2025-2035 gezamenlijk optrekken om de klimaatdoelen te realiseren, waarbij zou moeten worden ingegaan op in ieder geval de volgende vier aspecten:

- De bestuurlijke samenwerking als zodanig.
Daarbij gaat het onder meer over de voorbereiding van nationale beleids- en instrumentkeuzen ‘aan de voorkant’ en de manier waarop en de mate waarin medeoverheden bij die voorbereiding en keuzen worden betrokken. De in 2024 gemaakte afspraken kunnen hiervoor een startpunt vormen, net als de

Code interbestuurlijke verhoudingen 2023.
- Het niveau waarop keuzes worden gemaakt.
Dit betreft de vraag in welke mate regie wordt gevoerd door het rijk, hoe dat gebeurt en welke ruimte in wet- en regelgeving wordt gelaten voor eigen afwegingen van medeoverheden. Daarbij is ook aandacht nodig voor de vraag naar medewerking van medeoverheden aan landelijke doelstellingen die een gemeente, provincie of waterschap zelf niet direct profijt opleveren. Hierbij moet ook inzicht worden geboden in de consequenties die dit heeft voor de toepassing van interbestuurlijk toezicht.(zie noot 79)
- Voldoende financiële middelen.
Voor de medeoverheden moet langjarig duidelijk zijn dat zij een voldoende dekkende financiering ontvangen voor de uitvoering van wettelijke taken ten aanzien van het realiseren van de klimaattransitie.
- Beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en expertise.
Gemeenten, provincies en waterschappen moeten duurzaam beschikken over voldoende arbeidspotentieel, waarvoor voldoende financiële middelen nodig zijn. Ook relevant is een coherente ontsluiting van kennis en expertise die op rijksniveau beschikbaar is. Ook in dat kader is helder en consistent rijksbeleid van belang.
De Afdeling adviseert om in het Klimaatplan nader in te gaan op de samenwerking tussen het Rijk en de medeoverheden bij het tijdig maken van concrete keuzes omtrent de uitvoering van het klimaatbeleid. Daarnaast adviseert de Afdeling toe te lichten hoe de medeoverheden in positie zullen worden gebracht om hun eigen taken en rollen nader vorm te geven bij de verwezenlijking van de klimaatdoelen.

12. Concluderende opmerkingen

Het ontwerp-Klimaatplan biedt veel inzicht in een diversiteit aan onderwerpen. De Afdeling heeft daar waardering voor. Zo zijn de keuze voor het inzetten op groene groei, de bespreking van het thema klimaatrechtvaardigheid, de aandacht voor gedragsverandering en het behandelen van specifieke onderwerpen als koolstofverwijdering en circulaire economie alle zeer relevant.

Het ontwerp laat echter ook nog veel open. Duidelijke, richtinggevende, keuzes worden er niet in gemaakt. De Afdeling vindt van het van groot belang dat die keuzes tijdig worden gemaakt, en wel op basis van een sociaaleconomische structuuranalyse en rekening houdend met de sterke samenhang tussen de verschillende sectoren en transities. Het verdient de voorkeur om deze keuzes neer te leggen in een concrete beleidsagenda, waardoor het te voeren beleid voorspelbaar wordt voor alle betrokkenen. Ook de tijdige en adequate uitvoering van bestaand klimaatbeleid moet onverkort de aandacht hebben van het kabinet. Mogelijkheden voor verbetering ziet de Afdeling eveneens ten aanzien van het thema klimaatrechtvaardigheid, terwijl ook gedragsverandering en de invulling van de beleidsmix meer aandacht verdienen.

Concrete aandacht voor deze onderwerpen, nauwe samenwerking met medeoverheden en een open oor voor inspraak en participatie vanuit de samenleving, acht de Afdeling essentieel om te komen tot het realiseren van de klimaatdoelen in 2050.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Zie artikel 4, eerste lid, van de Klimaatwet.
(2) Zie artikel 3, eerste lid, van de Klimaatwet.
(3) Zie de klimaatbeschouwing uit 2022: Concept Klimaatnota 2022.- Raad van State.
(4) De Afdeling wijst erop dat het ontwerp-Klimaatplan, gelet op de Klimaatwet, slechts betrekking heeft op het Nederlandse deel van het Koninkrijk. Dat geldt daarmee ook voor deze beschouwing. Dit neemt niet weg dat klimaatverandering ook van grote invloed is op de Caribische delen van het Koninkrijk, die behoren tot de meest kwetsbare gebieden ter wereld als het neerkomt op klimaatverandering.
(5) Te raadplegen via Toetsingskader- RvS klimaattoezicht. Het toetsingskader bestaat uit vier onderdelen: klimaatdoelen, bestuurlijke en uitvoeringsaspecten, economische afwegingen en juridische aspecten.
(6) Kamerstukken I 2024/25 31 793, nr. 278.
(7) Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023

betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking).
(8) Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.
(9) Europese Commissie, 'De klimaatdoelstelling voor Europa voor 2040', COM(2024) 63.
(10) Priorities 2024-2029- European Commission.
(11) https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.
(12) Europese Commissie, 'A Competitiveness Compass for the EU', COM(2025) 30 final.
(13) EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0904JUD005360020 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland).
(14) KlimaSeniorinnen, par. 519.
(15) KlimaSeniorinnen, par. 544-545.
(16) KlimaSeniorinnen, par. 550.
(17) Zie artikel 2 van de Klimaatwet.
(18) Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda).
(19) Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (Shell/Milieudefensie).
(20)Zie over de verschillende transities ook de langetermijnverkenning van het CPB: Kiezen voor later: vier visies voor 2050 | CPB.nl.
(21) CE_Delft_220181_Arbeidsvraag_in_de_energietransitie_Def.pdf.
(22) Advies Miljoenennota 2025 en rapportage begrotingstoezicht van 17 september 2024.
(23) Kamerstukken II 2024/25, 36 410, nr. 115; Motie van het lid Vijlbrief c.s.
(24) SER (2024), Perspectief op de brede welvaart in 2040, Bouwen aan de economie van de toekomst.
(25) Gematigde Groei (2024), Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.
(26) Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 3.
(27) Zie KEV 2024, p. 103, Klimaat- en Energieverkenning 2024 | Planbureau voor de Leefomgeving.
(28) Zie Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture Main initiatives: Strategic Dialogue on the future of EU agriculture- European Commission; vergelijk ook het recente, in opdracht van het IPO, uitgebrachte rapport van de WUR 'Verkenning effecten landbouwinnovaties' (20 januari 2025), waarin is onderzocht waar kansen liggen om door middel van landbouwinnovaties de uitstoot van ammoniak en broeikasgassen te verlagen.
(29) Zie Richtlijn (EU) 2023/959, artikel 10 bis, zesde lid; vergelijk ook de Speelveldtoets van 11 september 2022, p. 18.
(30) Het ontwerp gaat alleen over mitigatie. Klimaatbeleid in den brede ziet ook op adaptatie en het compenseren van klimaatschade. Het thema klimaatrechtvaardigheid strekt zich ook tot die onderwerpen uit, maar de Afdeling gaat daarop in deze beschouwing niet in, gezien haar wettelijke taak in het kader van de Klimaatwet.
(31) Overigens betreft het behalen van de klimaatdoelen niet zozeer een rechtvaardigheidsprincipe of verdelingsbeginsel, maar een beoogd doel van het klimaatbeleid, namelijk het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050.
(32) Dit is niet mogelijk voor het eerste (realisatie klimaatdoelen) en tweede (gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid) principe, aangezien deze principes geen betrekking hebben op verdelingsvraagstukken.
(33) Volgens C. Hickey en I. Robeyns kan het vraagstuk van het collectieve probleem van klimaatverandering, gericht op koolstofemissies, worden gezien als een kwestie van verdelende rechtvaardigheid, zie Koolstofemissies als een kwestie van verdelende Rechtvaardigheid, ANTW 112 (4): 453-457.
(34) Ook de WRR wijst erop dat dit belangrijke vraagstukken zijn rond klimaatrechtvaardigheid, zie p. 26-27 van haar advies 'Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten', 10 februari 2023.
(35) WRR, 'Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten', 10 februari 2023, p. 31-52.
(36) Namelijk het derde (bijdrage en ondersteuning naar draagkracht) en vierde (de vervuiler betaalt) principe.
(37) Zie hiervoor onder meer Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele ontwikkelingen 2024, maart 2024, herziene versie juli 2024, p. 98-99 en Motivaction, Publieksmonitor Klimaat & Energie 2024, p. 23 en 25.
(38) Motivaction, Publieksmonitor Klimaat & Energie 2024, p. 23 en 25.

(39) De WRR bedoelt hiermee dat voor elke burger een minimale ondergrens gegarandeerd blijft en niemand hieronder terechtkomt, zodat voor iedereen een 'waardig leven' mogelijk is en mensen hier genoeg financiële middelen voor hebben. Zie WRR, 'Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten', 10 februari 2023, p. 132.
(40) Zie voor het belang van transparantie op dat vlak ook de uitkomsten van het onderzoek door Stichting KlimaatGesprekken, Eindrapport Burgerwetenschappelijk onderzoek naar houdingen ten opzichte van de klimaattransitie, Nationaal Klimaat Platform, december 2023, p. 3-4.
(41) WRR, 'Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten', 10 februari 2023, p. 24.
(42) Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, Betrokken bij klimaat, maart 2021, p. 27.
(43) Artikel 3 Instellingsbesluit Burgerforum klimaat- en energiebeleid.
(44) Zie over de start van het Nationaal Burgerberaad Klimaat ook de Kamerbrief van 20 december 2024. Kamerbrief start Nationaal Burgerberaad Klimaat | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
(45) Uit de in oktober 2024 aan de Kamer toegezonden beleidsagenda inzake het NPE blijkt alleen dat het kabinet inzet op het betrekken van maatschappelijke perspectieven in de energietransitie, onder andere via maatschappelijke dialoog. Ministerie KGG, Bijlage A bij Energienota 2024, Beleidsagenda 2024 met aanvullende inzet ter operationalisering van ontwikkelpaden NPE, p. 13-14.
(46) In het ontwerp is verwezen naar M. Bergquist e.a., Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws, Nature Climate Change, vol. 12, maart 2022; zie ook Nationaal Burgerberaad Klimaat, Sleutelfactoren voor succesvolle opvolging. Zie hiervoor ook onder meer K. van den Bos, Elkaar eerlijk behandelen. Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn, Boom juridisch, Den Haag 2023, p. 44-46. Voor de huidige situatie zie Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele ontwikkelingen 2024, maart 2024, herziene versie juli 2024, p. 96.
(47) Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR), Met iedereen de transities in, Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland, p. 12. Zie ook SER, Maak de beloften aan jongeren waar, in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Jongeren en het zorgen voor hun morgen, 2022, p. 202.
(48) KlimaSeniorinnen, par. 420.
(49) Succeeding generations: shaping the future in: United Nations, Our common agenda. Report of the Secretary-General, 2021, p. 38 e.v.
(50) Zie hiervoor ook Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?, maart 2024, p. 33, p. 43, p. 49.
(51) Zie hiervoor ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak', 26 oktober 2023, p. 43, onder verwijzing naar het PBL, Integrale circulaire economie rapportage 2023, p. 117.
(52) Dit is slechts een onderdeel van het principe van internationale klimaatrechtvaardigheid en laat onverlet dat het principe ook betrekking heeft op klimaatadaptatie en compensatie van klimaatschade en de verhouding tussen meer en minder welvarende landen. Zie hiervoor bijvoorbeeld het advies van de AIV 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak'.
(53) CE Delft, Impactanalyse Klimaatplan 2025-2035, oktober 2024, p. 24.
(54) T. Bouman en L. Steg, A sprial of (in)action: empowering people to translate their values in climate action, One Earth 5, 16 september 2022.
(55) Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele ontwikkelingen 2024, maart 2024, herziene versie juli 2024, p. 99 onder verwijzing naar T. Bouman, L. Steg en G. Perlaviciute, From values to climate action- Review, Current Opinion in Psychology, 2021 jg. 42, nr. december, p. 102-107.
(56) H. Ritchie, More people care about climate change than you think, 2024, published online at OurWorldinData.org; M. Judge, T. Bouman, L. Steg en J.W. Bolderdijk, Accelerating social tipping points in sustainable behaviors, One Earth 7(5).
(57) Zie onder andere T. Bouman, L. Steg & T. Dietz, The public demands more climate action, not less. Rising political climate opposition does not reflect public opinion, Climate Change, 11 november 2024, vol. 177, nr. 167; P. Andre, T. Boneva, F. Chopra & A. Falk, Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action, Nature Climate Change, vol. 14, 2024.
(58) MilieuCentraal, Monitor Duurzaam leven, september 2023, p. 35-39.
(59) Eventueel met gebruikmaking van het analysekader dat door het IBO in samenwerking met TNO is ontwikkeld, zie Gedrags- en draagvlakanalyse IBO Klimaat, aanpak en literatuurlijst, februari 2023.
(60) Vergelijk Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal

klimaatbeleid voor 2030 en 2050 | Rapport | Rijksoverheid.nl, p. 28.
(61) Zie ook M. Blom e.a., Syntheseonderzoek klimaatbeleid. Reconstructie beleidstheorie en inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaatbeleid, CE Delft april 2024, file.
(62) Vergelijk E. Kunseler e.a., Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie; eindrapport van de lerende evaluatie klimaatbeleid, PBL/VU 2024, p. 31; Zie ook WKR, 'Met iedereen de transities in' van 15 december 2023; Adviesrapport 'Met iedereen de transities in' | Rapport |Wetenschappelijke Klimaatraad, 2023.
(63) Zie bijvoorbeeld B. Wilbrink en B. Butler, 'Ambitieuzer klimaatbeleid met normeren en beprijzen is op termijn goedkoper', ESB 2024 (109(4835)), p. 294-297; M. Blom e.a., Syntheseonderzoek klimaatbeleid. Reconstructie beleidstheorie en inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaatbeleid, CE Delft april 2024, file, p. 83.
(64) Crowding out wil zeggen dat extra overheidsuitgaven particuliere uitgaven of bedrijfsinvesteringen kunnen verdringen.
(65) M. Blom e.a., Syntheseonderzoek klimaatbeleid. Reconstructie beleidstheorie en inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige klimaatbeleid, CE Delft april 2024, file, p. 84.
(66) CE Delft heeft in de impactanalyse over het ontwerp-Klimaatplan berekend dat in West-Europa de schade van het niet aanpakken van klimaatverandering wordt geschat op ongeveer 6,2% van het bbp in 2100. Andersom levert het behalen van de klimaatdoelen voor 2040 een vermindering van deze schade van jaarlijks circa €60 miljard op.
(67) Zie artikel 7, derde lid, onder c, van de Klimaatwet.
(68) Ontwerp-Miljoenennota-advies 2024 en Septemberrapportage Begrotingstoezicht 2023, Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 4.
(69) Tijdelijke opslag omvat bijvoorbeeld het aanplanten van nieuwe bossen of het herstellen van veenweiden, biochar, het beheer van blauwe koolstof en biokunststoffen. Permanente opslag kan door middel van opslag van koolstof ondergronds of in gesteente. Het ondergronds opslaan van koolstof wordt carbon capture and storage (CCS) genoemd. Dit omvat het afvangen, transporteren en opslaan van CO2 in de ondergrond. CCS betreft doorgaans het afvangen van CO2 bij industriële of elektriciteitsproductie-installaties, waarin de bron van de CO2-emissies fossiele brandstoffen zijn. Daardoor leidt CCS op zichzelf niet tot verwijdering van koolstof uit de atmosfeer. Specifieke varianten van CCS, namelijk CCS uit biomassa (bioCCS) of directe afvang van koolstof uit de lucht (Direct-air-capture CCS, ofwel DACCS), leiden wel tot koolstofverwijdering. Zie verder ook het WKR-rapport '002 De lucht klaren', p. 5.
(70) WKR-rapport '002 De Lucht Klaren', p. 7.
(71) Zie ook WKR '002 De Lucht Klaren' en CE Delft 'Koolstofverwijdering voor klimaatbeleid' van juni 2023.
(72) WKR '002 De Lucht Klaren', p. 21 en 26.
(73) Zie Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1375.
(74) Opslag van fossiele CO2 leidt niet tot koolstofverwijdering, omdat deze CO2 niet wordt verwijderd uit de atmosfeer, maar wordt afgevangen bij processen met fossiele brandstoffen. Dat ligt anders als de afgevangen CO2 afkomstig is uit biomassa of direct uit de lucht. Als deze CO2 wordt afgevangen met CCS en ondergronds wordt opgeslagen, geldt dat als koolstofverwijdering. Zie WKR '002 De Lucht klaren', p. 17.
(75) Porthos en Aramis moeten volgens de huidige planning operationeel zijn in respectievelijk 2026 en 2027 voor de opslag van jaarlijks grofweg 2,5 Mton en 22 Mton CO2. Deze CCS-projecten hebben gezamenlijk de potentie om vanaf 2050 grofweg 40-50 Mton koolstofverwijdering per jaar te faciliteren.
(76) Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) 2024/1252 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een kader om een veilige en duurzame voorziening van kritieke grondstoffen te waarborgen, en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 en (EU) 2019/1020.
(77) WKR, 'Met iedereen de transities in. Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland', p. 51.
(78) Vergelijk de beschouwing van 30 september 2021 over de concept-Klimaatnota 2021 en de beschouwing van 15 september 2022 over de concept-Klimaatnota 2022.
(79) Vergelijk het advies van de Afdeling over de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie van 30 november 2022, W04.22.0128/I, Kamerstukken II 2022/23, 36 387, nr. 4.