

Bij brief van 14 september 2020, met kenmerk DGKE-K / 20230860, heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat, gelet op artikel 7, vierde lid, van de Klimaatwet, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het concept van de Klimaatnota.

Samenvatting

De klimaatdoelen die de wetgever heeft gesteld worden niet gehaald. Uit de doorrekening van het klimaatbeleid in de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat er geen wezenlijke voortgang zichtbaar is in de resultaten. Geraamd wordt een reductie van 34% ten opzichte van 1990. Dit terwijl het doel voor 2030 in de Klimaatwet een reductie is van 49%. Het einddoel in de Klimaatwet van 95% voor 2050 lijkt daarmee uit zicht.

De eerste Klimaatnota van de regering verschijnt midden in de coronacrisis. Deze crisis heeft een enorme impact op de samenleving en de economie wereldwijd. Dit alles maakt de opwarming van de aarde echter niet minder urgent. Om de doelstelling die regering en parlement in de Klimaatwet voor 2030 hebben geformuleerd te bereiken zijn meer maatregelen nodig. Daarmee kan niet worden gewacht, zeker niet tegen de achtergrond van de voorgestelde aanscherping van het Europese reductiedoel naar 55%. Vanaf nu moet er ook beter zicht komen op de verwachte broeikasgasreductie als gevolg van beleid dat al wel is aangekondigd, maar nog niet kon worden meegenomen in de KEV.

Slagkracht en samenhang van nieuw beleid, regelgeving en de realisatie ervan moeten worden versterkt. Er is een wetgevings*programma* nodig dat slagkracht, samenhang en coördinatie kent om tempo te kunnen maken. Het wetgevingsoverzicht bij de concept-Klimaatnota schiet hiervoor te kort.

De Regionale Energiestrategieën (RES'en) behoeven verdergaande institutionele inbedding. De regio's zijn weliswaar voortvarend aan de slag gegaan met hun RES'en, maar om van papier naar uitvoering te komen moeten er spanningen rondom democratische legitimiteit worden weggenomen, dient de integrale afweging van ruimtelijke belangen te worden versterkt, en zal de samenhang tussen rijksbeleid, decentraal beleid en decentrale uitvoering moeten worden verbeterd.

1. Inleiding

Dit najaar biedt het kabinet voor het eerst een Klimaatnota aan het parlement aan. De Klimaatnota bevat de appreciatie van het kabinet van de voortgang van het klimaatbeleid en schetst de prioriteiten voor het aankomende jaar. Ter uitvoering van haar taak in de Klimaatwet brengt de Afdeling advisering van de Raad van State over het concept van de Klimaatnota deze beschouwing uit. Hierbij gaat de Afdeling uit van het toetsingskader dat zij in 2019 heeft vastgesteld.¹

¹ Het toetsingskader bestaat uit vier hoofdonderwerpen: klimaatdoelen, economische afwegingen, bestuur en uitvoering en juridische aspecten. Het is bedoeld voor de toetsing van het Klimaatplan, maar

Nationale context

In 2019 is het Klimaatakkoord tot stand gekomen. Kort daarna heeft het kabinet het eerste Klimaatplan vastgesteld.² Dat plan bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de periode tot en met 2030.³ Sindsdien hebben zich verschillende ontwikkelingen op het gebied van klimaatbeleid- en regelgeving voorgedaan. Zo hebben 28 regio's recentelijk een concept van een Regionale Energie Strategie (RES) gepubliceerd, waarin een inventarisatie is gemaakt van de opwekmogelijkheden voor elektriciteit en voor de levering van warmte.

Ook is diverse voorgenomen regelgeving ter uitvoering van het Klimaatakkoord in procedure. Zo is het wetsvoorstel CO₂-heffing industrie op 15 september 2020 bij de Tweede Kamer ingediend. Verder is de internetconsultatie over het voorstel voor de Wet collectieve warmtevoorziening afgerond. Dat geldt ook voor de internetconsultatie over het wetsvoorstel tot beperking van elektriciteitsproductie met kolen ter uitvoering van het Urgenda-arrest.

Mondiale en Europese context

Op internationaal niveau is tijdens de VN-klimaattop in Madrid (COP 25) in november 2019 gewerkt aan verdere uitwerking van de Overeenkomst van Parijs. Tijdens de top in Madrid is geen akkoord bereikt over regels voor het gebruik van internationale marktmechanismen.⁴ Wel hebben diverse landen toegezegd dat ze hun klimaatambities zullen aanscherpen. De klimaattop in het Schotse Glasgow (COP 26) is vanwege de coronacrisis uitgesteld tot november 2021. Onderdelen van de implementatie van de Overeenkomst van Parijs, zoals de regels over het gebruik van internationale marktmechanismen, maar ook het indienen van aangescherpte ambities in Nationally Determined Contributions (NDC's) door landen, lopen hierdoor volgens de concept-Klimaatnota vertraging op. De verwachting is nu dat veel landen hun aangescherpte NDC in de loop van 2021 zullen indienen.

Op Europees niveau is eind 2019 de Green Deal gepubliceerd, met onder andere een voorstel voor een Europese Klimaatwet.⁵ Dat voorstel bevat een bindende doelstelling inzake klimaatneutraliteit in de Unie in 2050. Onlangs heeft de Europese Commissie voorgesteld om de huidige Europese reductiedoelstelling voor 2030 – 40% ten opzichte van 1990 – te verhogen tot minstens 55%.⁶ Nederland heeft in de afgelopen jaren met gelijkgezinde lidstaten gepleit voor dat hogere reductiedoel.⁷ De hogere ambitie in

is ook het startpunt voor de toetsing van de Klimaatnota. Te raadplegen via www.raadvanstate.nl/klimaatwet.

² Het Klimaatplan is op 1 april 2020 vastgesteld. Te raadplegen via

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/04/24/klimaatplan-2021-2030>.

³ Over het concept van dat plan heeft de Afdeling in 2019 een beschouwing uitgebracht; advies van 30 oktober 2019 over het concept van het Klimaatplan, (W18.19.0301/IV), bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 406.

⁴ Brief van de minister van EZK aan de Tweede Kamer van 10 februari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 31 793, nr. 193. Zie ook paragraaf 3.2 van de concept-Klimaatnota.

⁵ Voorstel van de Europese Commissie van 4 maart 2020, COM(2020) 80 def.

⁶ Mededeling van de Europese Commissie van 17 september 2020 over een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal, COM(2020) 562 def.

⁷ Reeds in het regeerakkoord van 2017 is vermeld dat het kabinet in Europa pleit voor een emissiereductie van 55% in 2030.

Europa zal een aanvullende opgave betekenen voor alle lidstaten, ook voor Nederland. Het kabinet heeft daarom een onafhankelijke ambtelijke studiegroep opdracht gegeven om na te denken over beleidsopties voor het volgend kabinet om invulling te geven aan een hogere Europese reductiedoelstelling.⁸

Effecten van de coronacrisis

De coronacrisis en de maatregelen om die te bestrijden hebben wereldwijd een ongekende maatschappelijke en economische impact. De crisis heeft als gevolg daarvan ook effecten op de emissie van broeikasgassen. Volgens het PBL draagt de crisis eraan bij dat de totale emissie van broeikasgassen in Nederland in 2020 lager is dan in 2019.⁹

Over de vraag of de maatschappelijke veranderingen die deze emissiereductie veroorzaakt hebben blijvend zijn, kan op dit moment echter weinig met zekerheid worden gezegd. Zonder structurele veranderingen zullen de emissies na de crisis terugkeren naar het oude niveau, of zelfs hoger worden. Daarom is het met het oog op het behalen van de klimaatdoelen belangrijk dat duurzaamheid en broeikasgasreductie een prominente plaats krijgen in herstelstrategieën.

Leeswijzer

De Afdeling behandelt in deze beschouwing twee hoofdonderwerpen. Paragraaf 2 gaat in op de voortgang van het klimaatbeleid in het licht van de doelen uit de Klimaatwet. Paragraaf 3 bevat een thematische verdieping over het belang van samenhang en slagkracht van regelgeving, beleid en uitvoering.

2. Voortgang van het klimaatbeleid

Omdat op dit moment onvoldoende emissiereductie zichtbaar is, en het wettelijke reductiedoel voor 2030 niet wordt gehaald, wijst de Afdeling op de noodzaak om met voorstellen voor aanvullende maatregelen te komen (2.1), maar ook op de noodzaak om het zicht op de voortgang te verbeteren (2.2).

⁸ Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 19 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 534. Zie hierover ook de concept-Klimaatnota.

⁹ PBL, Klimaat- en energieverkenning 2020, Den Haag: PBL 2020.

2.1 Bijstelling van beleid is urgent

In de concept-Klimaatnota is de emissieraming voor 2030 gebaseerd op de KEV 2020. De KEV 2020 geeft naast de raming voor 2030 inzicht in de broeikasgasemissies in de afgelopen jaren en in de behaalde reducties ten opzichte van 1990. De belangrijkste emissiecijfers uit de KEV 2020 zijn in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1. Emissies van broeikasgassen in megaton CO₂-equivalent per sector en totaal, en reductiepercentages ten opzichte van 1990; tussen haken staan de bandbreedtes bij de geraamde middenwaarden (bron: PBL)

Sector	emissies*			emissieramingen	
	1990	2018	2019	2030 (KEV 2019)	2030 (KEV 2020)
Elektriciteit	39,6	44,9	42,3	13,7 [10,1 - 20,5]	18,8 [11,1 - 25,3]
Industrie	87,0	56,8	56,7	54,2 [51,1 - 58,7]	53,1 [47,3 - 56,1]
gebouwde omgeving	29,9	24,4	23,3	19,0 [16,5 - 22,7]	18,6 [16,1 - 21,9]
Mobiliteit	32,3	35,6	35,2	32,9 [29,5 - 37,5]	31,6 [27,8 - 34,8]
landbouw	32,9	26,5	26,4	24,5 [22,6 - 25,7]	24,5 [21,9 - 25,6]
Totaal	221,7	188,2	183,9	144,3 [135 - 159]	146,6 [132 - 155]
reductie t.o.v. 1990		15%	17%	35% [28% - 39%]	34% [30% - 40%]

* over 2019 presenteert de KEV 2020 voorlopige cijfers

Betekenis van de cijfers

In 2019 is sprake van een totale gerealiseerde reductie van 17% ten opzichte van 1990. Daarmee is een geringe vooruitgang in de emissiereductie geboekt vergeleken met 2018 (was 15%). Voor de sectoren industrie, mobiliteit en landbouw geldt dat de emissies in 2019 nauwelijks zijn afgenomen. Volgens de KEV draagt de coronacrisis bij aan een daling van de emissies in 2020 ten opzichte van 2019. Of in 2020 wordt voldaan wordt aan het Urgenda-arrest is niet zeker.¹⁰ Ook voor 2021 is dit volgens de ramingen in de KEV niet zeker.

De verwachte emissiereductie voor 2030 is 34% ten opzichte van 1990. Dat is zelfs wat lager dan de raming uit de KEV 2019, toen nog een reductie van 35% was voorzien.¹¹ Ook wanneer rekening gehouden wordt met de onzekerheden die samenhangen met de beoogde maatregelen en beleid – die tot uiting komen in de bandbreedtes bij de ramingen – komt uit de KEV 2020 het beeld naar voren dat sinds het uitbrengen van het Klimaatplan in 2019 geen wezenlijke voortgang is geboekt richting het wettelijke reductiedoel van 49% in 2030.

Het is duidelijk dat nog grote stappen moeten worden gezet om de doelstellingen van de Klimaatwet te realiseren. De raming voor 2030 komt immers uit op 15 procentpunt

¹⁰ Arrest van de Hoge Raad in de Urgenda-zaak van 19 december 2019, www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:HR:2019:2006. Op grond van dit arrest dient de jaarlijkse broeikasgasemissie eind 2020 met minimaal 25% te zijn gereduceerd ten opzichte van 1990.

¹¹ PBL, Klimaat- en energieverkenning 2019, Den Haag: PBL 2019.

onder het doel. Ook het PBL onderstreept dit in de KEV 2020. Het wijst erop dat de emissiereductie in de komende 10 jaar fors omhoog moet in vergelijking met de afgelopen 30 jaar. Er is weliswaar beleid in voorbereiding (maatregelen die nog niet in de KEV 2020 konden worden doorgerekend omdat deze onvoldoende concreet waren). Duidelijk is echter dat dit beleid niet toereikend zal zijn om de nog benodigde emissiereductie te bewerkstelligen. Dat bleek al uit de doorrekening van alle maatregelen uit het Klimaatakkoord in 2019.¹² Daar komt bij dat er tegenvallers zijn waardoor de reductieopgave (in absolute zin) nog groter wordt – al dan niet als gevolg van exogene factoren. Daar wijst het kabinet in de concept-Klimaatnota ook op.

Urgentie

Het kabinet onderkent in de concept-Klimaatnota dat een grote bijstelling van beleid nodig is, maar brengt daarbij tegelijkertijd tot uitdrukking dat dit conform de cyclus van de Klimaatwet pas in het najaar van 2021 aan de orde is.

De Afdeling advisering merkt op dat uit de concept-Klimaatnota onvoldoende besef spreekt van de urgentie die met de benodigde bijstelling gemoeid is. Het is zaak dat het kabinet reeds nu met voorstellen komt voor aanvullend beleid. Zeker tegen de achtergrond van de voorgestelde aanscherping van het Europese reductiedoel naar 55% moet nu worden ingezet op maatregelen die in aanvulling op het Klimaatakkoord een substantiële emissiereductie bewerkstelligen. De rapportage van de ambtelijke commissie die nadenkt over aanvullende beleidsopties – die volgens de concept-Klimaatnota eind dit jaar verschijnt – zal dan ook voortvarend moeten worden opgepakt. De drastisch gewijzigde context in het licht van de coronacrisis – die omvangrijke herstel- en steunmaatregelen nodig maakt – biedt nu juist concrete kansen en mogelijkheden om daadwerkelijk méér te doen.

Het kabinet gaat in de concept-Klimaatnota grotendeels voorbij aan het herstelbeleid naar aanleiding van de coronacrisis, terwijl deze maatregelen mogelijkheden bieden om ook de energie- en klimaattransitie te bevorderen. Dit zou een expliciete plaats kunnen krijgen in het Nationaal Groeifonds. Zo zouden investeringen in energie-, warmte-, CO₂- en waterstofinfrastructuur naar voren kunnen worden gehaald en geïntensiveerd. Innovatie zou kunnen worden versterkt, onder meer gericht op vergaande energiebesparing in productieprocessen. Dit is des te meer van belang omdat het energiebesparingstempo de afgelopen jaren is ingezakt naar 1% per jaar. Om innovatie en investeringen in de klimaattransitie te versterken is ook een strategie gericht op de afbouw van financiële prikkels voor gebruik van fossiele brandstoffen nodig.

2.2 Verbeteren van het zicht op de voortgang

Daarbij is het noodzakelijk dat er snel beter zicht komt op de verwachte reductie als gevolg van beleid dat in voorbereiding is. Het kabinet stelt in de concept-Klimaatnota dat de tegenvallende uitkomsten van de KEV voor een deel te wijten zijn aan het feit dat nog niet alle maatregelen en afspraken uit het Klimaatplan concreet genoeg waren voor doorrekening. De concept-Klimaatnota geeft echter geen concreet inzicht in de emissiereductie die nog te verwachten is.

¹² PBL, Het Klimaatakkoord: effecten en aandachtspunten, Den Haag: PBL 2019.

Ook de Monitor Klimaatbeleid, die als bijlage bij de concept-Klimaatnota is gevoegd, biedt dat inzicht niet. De monitor is een dynamisch document waarin een groot aantal aspecten rond de uitvoering van klimaatmaatregelen en de complexe transitie wordt belicht. De monitor beoogt (aanvullende) informatie te bieden die behulpzaam is om zicht te krijgen op de voortgang van beleid. Die informatie is heel waardevol, maar een kwantitatieve duiding van de voortgang ontbreekt.

Er is concreet inzicht nodig in de stand van zaken rond de maatregelen in voorbereiding. Dit betreft maatregelen die nog niet in de KEV kunnen worden doorgerekend, maar waarvan – bijvoorbeeld op basis van de doorrekening van het Klimaatakkoord in 2019 – per maatregel de orde van grootte van de emissiereductie ('reductiepotentieel in 2030') wel bekend is. Op die wijze kan de voortgang van maatregelen gekoppeld worden aan de emissiereductie.

Nadere uitleg aan de hand van een voorbeeld: de CO₂-heffing

De CO₂-heffing voor de sector industrie was op 1 mei 2020 nog onvoldoende concreet uitgewerkt en kon daarom niet worden betrokken in de KEV-raming voor 2030. Dit instrument moet volgens afspraak een reductieopgave van 14,3 megaton in 2030 opleveren. Indien deze reductie wél kon worden meegenomen in de KEV 2020, was de raming voor 2030 uitgekomen op circa 132 megaton (middenwaarde), hetgeen een reductie van 40% (middenwaarde) ten opzichte van 1990 zou impliceren. Nog steeds wordt het wettelijke doel dan niet gehaald. Wel zou dan een forse kwantificeerbare slag zichtbaar zijn in het doelbereik. De CO₂-heffing is immers een maatregel die veel gewicht in de schaal legt. Anderzijds kan in enig jaar – bijvoorbeeld in de KEV 2021 als de heffing wel kan worden meegenomen – het 'inboeken' van zo'n grote maatregel ook eventuele achterblijvende voortgang van vele maatregelen in andere sectoren, met elk een veel beperkter reductiedoel, maskeren. Dit pleit ervoor om naast een overzicht van de voortgang van individuele maatregelen, ook de voorziene reductiebijdrage te betrekken om goed zicht te houden op de kwantitatieve voortgang van het behalen van het totale reductiedoel.

Uit de concept-Klimaatnota spreekt het streven om de monitor – vanaf de nulmeting die het nu is – verder geschikt te maken voor voortgangsmeting in de komende jaren. Daarbij past het om kwantitatief inzicht te verschaffen in de stand van zaken van maatregelen 'in de pijplijn'. Met het beschikbaar komen van die informatie kan het samenstel van KEV en monitor uitgroeien tot een volwaardig instrumentarium om te toetsen of de uitvoering van het klimaatbeleid (kwantitatief) op koers ligt.

3. Samenhang en slagkracht in regelgeving, beleid en uitvoering

Tegen de achtergrond van de grote stappen die nodig zijn, is samenhang en slagkracht bij (de vormgeving van) regelgeving, beleid en uitvoering essentieel. Zonder een slagvaardig en samenhangend institutioneel kader kunnen die stappen niet worden gezet. De Afdeling ziet dat het op twee vlakken aan slagkracht en samenhang ontbreekt. Ten eerste betreft dat de wetgevingsaanpak (zie 3.1). Ten tweede de bestuurlijke inbedding van de RES (zie 3.2).

3.1 *Noodzaak wetgevingsprogramma*

De regelgeving in Nederland om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan is meerlagig, gefragmenteerd en divers. Er is rechtstreeks werkend internationaal recht (zoals onderdelen van de Overeenkomst van Parijs en mensenrechten onder het

EVRM),¹³ rechtstreeks werkend Unierecht (zoals de Verordening inzake de governance van de energie-unie), geïmplementeerd internationaal recht (zoals het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv), geïmplementeerd Unierecht (zoals de implementatie van het Europese broeikasgasemissiehandelssysteem in de Wet milieubeheer), en nationaal recht. Nationaal ‘klimaatrecht’ is bijvoorbeeld te vinden in de Klimaatwet, maar ook in sectorale regelgeving, zoals de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, de Wet windenergie op zee, en de Warmtewet. Ook zijn er verschillende subsidieregelingen en fiscale regelingen (zoals het Besluit stimulering duurzame energieproductie en de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie).

Mede als gevolg van het Klimaatakkoord komt hier op afzienbare termijn nog veel nieuwe nationale regelgeving bij. Deze nieuwe regelgeving is vermeld in een als bijlage bij de concept-Klimaatnota gevoegde tabel, getiteld “Wetgevingsprogramma Klimaatakkoord”. Deze tabel bevat een per klimaatsector ingedeelde opsomming van voorgenomen regelgeving met indicatieve data voor parlementaire behandeling en inwerkingtreding en noemt ook regelgeving die de voorgenomen regelgeving raakt.

Er is meer nodig dan deze tabel. Een tabel op zichzelf betekent immers niet dat de diverse wetsvoorstellen en regelingen die nodig zijn voor de uitvoering van het Klimaatakkoord — zoals de voorgestelde wijzigingen van de Elektriciteitswet en Gaswet (nieuwe Energiewet), de geheel nieuwe Warmtewet, de wijziging van de Mijnbouwwet en de Omgevingswet — inhoudelijk op elkaar worden afgestemd.¹⁴ Evenmin verzekert de tabel dat op gecoördineerde wijze wordt gewerkt aan de diverse wijzigingen van de Omgevingswet, bijvoorbeeld in een wijzigingsspoor Klimaat.

Voorts wordt uit de tabel niet duidelijk of is voorzien in inhoudelijke samenhang in de tijd (prioritering). Dat geldt onder andere voor de nieuwe energiewetgeving die niet synchroon loopt met de (onlangs uitgestelde) Omgevingswet.¹⁵ Een risico vanuit het oogpunt van volgordelijkheid is ook dat de nieuwe energiewetgeving stapsgewijs tot stand komt. Zo is weliswaar recent de consultatie van de nieuwe Warmtewet afgerond, maar moet de aangekondigde nieuwe Energiewet nog in procedure worden gebracht. Zolang duidelijke op elkaar afgestemde regelgeving ontbreekt en in de tijd niet synchroon loopt, blijven voor de decentrale overheden en maatschappelijke partijen de panelen verschuiven. De verdere vaart in de decentrale aanpak wordt hierdoor mogelijk gehinderd.

Zoals de Afdeling adviseerde in haar beschouwing over het Klimaatplan is voor een slagvaardige, gecoördineerde en voortvarende aanpak een wetgevingsprogramma nodig.¹⁶ De tabel bij de concept-klimaatnota is overzichtelijk, maar draagt op zichzelf niet bij aan een samenhangende en gecoördineerde aanpak die departementale

¹³ Zie ook het arrest van de Hoge Raad in de Urgenda-zaak van 19 december 2019, www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:HR:2019:2006.

¹⁴ Hoe worden bijvoorbeeld de verschillende energiesystemen (elektriciteit, gas, vloeibare brandstoffen en warmte/koude) met elkaar en met verschillende eindverbruikerssectoren (industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw) middels deze regelgeving verbonden?

¹⁵ Zie ook BZK (april 2020), ‘Onderzoeksrapport Energietransitie versnellen met de Omgevingswet, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/08/energietransitie-versnellen-met-de-omgevingswet>.

¹⁶ Zie ook de oproep van de Tweede Kamer om zo’n wetgevingsprogramma op te stellen (motie van de leden Mulder en Van der Lee, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 412).

verkokering daadwerkelijk doorbreekt. De Afdeling acht een dergelijke aanpak noodzakelijk om inhoudelijke afstemming van regelgeving te verzekeren en degenen die met de uitvoering ervan zullen zijn belast vroegtijdig te betrekken. Tegelijkertijd is tempo en slagkracht nodig om de juridische basis van een zeer omvangrijke transitie op orde te krijgen. De instelling van een Ministeriële Commissie Klimaat en Energie (MCKE) en een Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE) kan wellicht werken als overkoepelende beleidscoördinatie, maar is niet genoeg om te verzekeren dat de benodigde regelgeving op voortvarende, afgestemde en samenhangende wijze tot stand komt. Daarvoor is een écht wetgevingsprogramma noodzakelijk.

3.2 Bestuurlijke inbedding van de RES

De complexiteit van de transitieopgave wordt weerspiegeld in de bestuurlijke aanpak. Zowel van bovenaf als van onderop werkt een groot aantal publieke en private partijen op verschillende niveaus tegelijkertijd aan voorbereiding en uitvoering van afspraken.¹⁷ Zo zijn de nationale klimaatdoelstellingen uitgewerkt in sectorale afspraken, die moeten worden uitgevoerd door samenwerking tussen meerdere ministeries, de decentrale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Als in deze complexiteit de bestuurlijke aanpak niet op orde is, komen de beleidsvorming en de realisatie van beleid in gevaar.

Aan het proces rondom de Regionale Energiestrategieën (RES'en) zijn wat dat betreft risico's verbonden. De regio's zijn weliswaar voortvarend aan de slag gegaan, maar om van papier naar uitvoering te komen moeten er spanningen rondom onder meer democratische legitimatie en lokale, ruimtelijke realisatie worden weggenomen.

Regionale Energiestrategieën: waar gaat het om?

De 30 RES-regio's zijn door de decentrale overheden opgericht, vaak aansluitend bij bestaande regionale samenwerkingsverbanden op andere beleidsterreinen. De RES-regio's zijn heterogeen van omvang, ook wat betreft de relatie met de lokale bestuurslagen.¹⁸ De decentrale overheden hebben zich bestuurlijk gecommitteerd aan het gezamenlijke doel om in 2030 35 TWh extra aan duurzame energie op land op te wekken en hiermee bij te dragen aan de klimaatdoelen. Opmerkelijk is het ontbreken van een verdeelsleutel vooraf over de regio's. Het is de bedoeling dat de ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk tot de beste verdeling leidt. Daarbij houdt elke RES rekening met vier afwegingsgronden: maatschappelijk draagvlak bij burgers en stakeholders, ruimtelijke kwaliteit, systeemefficiëntie en kosteneffectiviteit.

De eerste resultaten van de RES'en, die ondanks de vertraging wegens de coronacrisis bijna allemaal zijn gepubliceerd, zijn bemoedigend.¹⁹ De doelstelling van 35 TWh wordt op papier ruimschoots gehaald, de kwaliteit van de plannen is over het algemeen goed en er is veel aandacht geweest voor participatie en dwarsverbanden

¹⁷ Zie ook par. 2.3 van de concept-Klimaatnota.

¹⁸ Zo komen twee RES-regio's overeen met een gemeente (Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard), komen vijf RES-regio's overeen met een provincie (Zeeland, Flevoland, Groningen, Friesland en Drenthe) en zijn er ook grote stedelijke RES-regio's die niet overeenkomen met een provincie of gemeente; voorbeelden zijn de regio rond Amsterdam (Noord-Holland Zuid) en de regio met onder meer de gemeenten Rotterdam en Den Haag.

¹⁹ Zie ook het rapport van de NVDE (juli 2020), 'NVDE analyse concept Regionale Energiestrategieën'. Te raadplegen via: <https://www.nvde.nl/nvdeblogs/regionale-energiestrategie-goed-uit-de-startblokken-nog-veel-werk-naar-de-finish/>.

met ander ruimtelijk beleid.

Lokale realisatie van de RES'en is geen sinecure

De stap van regionale strategieën naar lokale realisatie daarvan is om verschillende redenen echter geen sinecure. Het gaat daarbij achtereenvolgens om (a) gemeentelijke bestuurskracht, (b) financiering en kosteneffectiviteit, (c) de samenloop en concurrentie met andere ruimtelijke opgaven, en (d) democratische legitimatie.

a. Gemeentelijke bestuurskracht

Gemeenten moeten de regionale plannen realiseren, gelijktijdig met de implementatie van de Omgevingswet. Dat geldt overigens ook voor de gemeentelijke Transitievisies Warmte om aardgasvrije wijken te realiseren. Dat is een grote opgave voor gemeenten; hier moet voldoende capaciteit voor zijn in termen van budget en expertise.

b. Financiering en kosteneffectiviteit

Decentrale overheden kunnen ermee worden geconfronteerd dat het Rijk andere keuzes maakt over ruimtelijke afweging. Zo stelt het Rijk in subsidieregelingen rond het klimaatbeleid voornamelijk kosteneffectiviteit centraal, terwijl decentrale overheden voor lokale realisatie juist aan ruimtelijke inpassing en lokaal draagvlak hechten. Systeemefficiëntie lijkt bij geen enkele bestuurslaag voorop te staan.

Voor de financiering van de transitie naar duurzame energie heeft de rijksoverheid vele subsidies beschikbaar, zoals SDE-subsidies. Deze sturen vooral op kosteneffectiviteit, en niet op lokaal draagvlak, ruimtelijke inpassing en systeemefficiëntie, bijvoorbeeld door lokale combinaties van zonne- en windenergie. Hier wreekt zich een gebrek aan samenhang in afwegingscriteria en sturing tussen Rijk en decentrale overheden. Dit kan leiden tot stagnatie van lokale realisatie, gebrek aan systeemefficiëntie en hoge kosten. Uiteindelijk kan dit ten koste van het bereiken van de klimaatdoelen.

Voorbeeld: kosteneffectiviteit en draagvlak voor wind- en zonne-energie

Voor de landelijke subsidieregelingen voor duurzame energie (SDE++), staat kosteneffectiviteit per soort duurzame energie voorop. Dit betekent dat voor heel hoge windmolens wel forse subsidies beschikbaar zijn, maar voor wat lagere helemaal niet. SDE-subsidies worden gefinancierd door een opslag op de energierekening van bedrijven en burgers. Besparingen op deze subsidies kunnen daarom direct leiden tot lastenverlichting voor bedrijven en burgers.

Gelet op de maatschappelijke weerstand tegen hoge windmolens wordt in de concept-RES'en gekozen voor een groot aandeel zonne-energie (ruim tachtig procent), voor de helft in de vorm van grote zonneparken en voor de helft in de vorm van zon op grote daken. Ook hiervoor zijn SDE-subsidies beschikbaar. Vanuit kosteneffectiviteit op nationaal niveau is dit echter een dure oplossing, aangezien veel energie uit hoge windmolens kosteneffectiever is dan veel energie uit grote zonneparken of zon op grote daken. Het gaat hier om veel geld. Een ruwe berekening laat zien dat als de RES'en in Brabant alleen zouden kiezen voor het realiseren van de opgave met windmolens met een tip van 210 m in plaats van met zonneparken ongeveer € 1,3 miljard minder SDE++ nodig is.²⁰ De keuze voor zonneparken of zon op grote daken kan vanwege de benodigde extra netcapaciteit ook leiden tot extra hoogspanningsmasten in buurgemeenten. Dit illustreert dat mede door de vormgeving van de SDE-subsidies niet voor optimalisatie vanuit zowel nationaal als lokaal perspectief zal worden gekozen.

²⁰ Zie: <https://www.energiwerkplaatsbrabant.nl/pilots+sociale+innovatie/1761252.aspx?t= Diversen>

c. Concurrerende opgaven

De realisatie van de RES'en verloopt via het Omgevingswetinstrumentarium. Daarin concurreren woningbouw, energievoorziening, klimaatadaptatie, infrastructuur en natuurbelangen met elkaar. De grenzen aan het ruimtegebruik komen al op korte termijn in zicht.²¹ De echte test voor de RES'en zal zich daarom naar verwachting pas in de fase van de omgevingsplannen en de vergunningverlening voordoen wanneer de individuele gemeenten aan zet zijn. De uitkomst daarvan is bovendien ongewis, omdat het vertrekpunt dan ligt bij de ruimtelijke inpassing en niet bij de energietransitie. De Omgevingswet biedt weliswaar ruimte voor integrale afwegingen, maar daarmee is niet op voorhand verzekerd dat een individuele gemeente aan de maatregelen uit de RES voldoende gewicht toekent.

d. Democratische legitimatie

De vraag is of de RES'en en de RES-regio's in het stadium van omgevingsplannen vanwege hun gebrekkige institutionele inbedding voldoende gewicht in de schaal zullen leggen om voortgang te verzekeren. Er moet lokaal politiek draagvlak zijn voor de vertaling in de omgevingsplannen. Gemeenteraden kunnen minder politieke speelruimte ervaren om in het ruimtelijke besluitvormingsproces zelfstandige afwegingen te maken.

De kans bestaat dat decentrale overheden ruimtelijke beslissingen nemen die op gespannen voet staan met de realisatie van maatschappelijke doelen, zoals de energietransitie. De regio zelf kan realisatie van de regionale beleidsplannen vervolgens niet afdwingen. Het is ook nog maar de vraag of provincies in die situatie de instrumenten inzetten die ze tot hun beschikking hebben, bijvoorbeeld in de Omgevingswet. Hun positie is immers door de opkomst van diezelfde regio's verder onder druk komen te staan. Dit vraagstuk is met name relevant bij de zeven meest verstedelijkte provincies, omdat daar meerdere RES-regio's zijn per provincie, variërend van twee tot wel zeven. Dat de provincies zelf ook in partnerschap, samen met diezelfde gemeenten, aan de RES'en zijn verbonden, kan verder bijdragen aan terughoudendheid om in te grijpen.

Decentraal realiseren vraagt om nationaal beter coördineren. Institutionele inbedding van de RES'en

De genoemde bestuurlijke risico's nuanceren het (papieren) succes van de RES(regio's). De regionale schaal lijkt in de fase van beleidsvorming op zichzelf geschikt, maar het is de vraag of daarmee ook een adequate uitvoering is verzekerd. Daarvoor is een heldere visie nodig op de positie van de regio in relatie tot de andere overheden met vooral voldoende aandacht voor het waarborgen van het democratisch proces.

Dit vergt een actieve rol van het Rijk, die niet alleen goed aansluit op de decentrale ontwikkelingen, maar ook tussen de ministeries goed is afgestemd. Die actieve rol zou zich overigens niet alleen tot de positie van de (RES-)regio's dienen te beperken. Zo wordt een geïntegreerde, ruimtelijke afweging door de decentrale overheden gehinderd door de verkokering van beleid op nationaal niveau.

²¹ Zie 'Ruimte voor wonen, Brede maatschappelijke heroverweging', 20 april 2020, blz. 25. Te raadplegen via: <https://www.rijksfinancien.nl/bmh/bmh-7-ruimte-voor-wonen.pdf>.

Er is geïntegreerde, samenhangende afweging en besluitvorming nodig, waarbij besluiten niet alleen worden getoetst op hun individuele effecten, maar ook worden afgezet tegen de gewenste ruimtelijke transformatie op lange termijn. Voor de ruimtelijke inpassing en realisatie van het energiesysteem van nationaal belang zal naast de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) het aangekondigde nationale Programma Energie Hoofdstructuur moeten bijdragen aan houvast en duidelijkheid. Met de recentelijk gepubliceerde NOVI geeft het kabinet aan oog te hebben voor de noodzaak om nationale kaders te schetsen.²² Het is de vraag of dat genoeg is.

Voor duurzaam succes van de RES'en adviseert de Afdeling heldere institutionele keuzes te maken ten aanzien van de rol en positie van de regio in relatie tot gemeenten, provincies, waterschappen én het Rijk. Het Rijk moet hier richting geven. Een complexe opgave zoals de energietransitie kan niet alleen aan gemeenten en regio's worden overgelaten. Het vereist regie op de interbestuurlijke samenhang waarin de democratische processen op alle niveaus zijn verzekerd.

Daarnaast kan met het oog op de vertaling van de RES'en in het Omgevingswetinstrumentarium worden onderzocht of het mogelijk is om aanvullende regels op te nemen in de Omgevingswet of de daarop gebaseerde regelgeving. Daarbij kan gedacht worden aan algemene instructieregels van rijkswege over de wijze waarop RES'en moeten worden betrokken bij de totstandkoming van omgevingsplannen. Daarmee geeft het Rijk richting.

De vice-president van de Raad van State,

²² Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 september 2020, Kamerstukken II 2019/20, 34682, nr. 53.