

Vergaderjaar 2016–2017

34 534

Voorstel van wet van de leden Klaver, Kuiken, Roemer, Van Veldhoven en Dik-Faber houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet)

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem, waarbij ieder land een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om de mondiale stijging van de temperatuur te beperken. Tegelijkertijd biedt de aanpak van klimaatverandering ieder land kansen voor de economie en werkgelegenheid. In 2015 heeft Nederland, als onderdeel van de Europese Unie en als Koninkrijk der Nederlanden, de Overeenkomst van Parijs gesloten.¹ Met de Overeenkomst van Parijs zetten landen in op het beperken van de mondiale gemiddelde temperatuurstijging tot ruim beneden de twee graden, met het streven deze tot anderhalve graad te beperken om de risico's en impact van klimaatverandering te verminderen. Landen richten zich in de tweede helft van deze eeuw op het bereiken van een klimaatneutrale samenleving. De Overeenkomst van Parijs is een breed verdrag en gaat onder meer over klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, internationale klimaatfinanciering en internationale capaciteitsopbouw. Dit wetsvoorstel voor een Klimaatwet verankert de wijze waarop het Nederlandse klimaatbeleid invulling geeft aan deze verplichtingen in Nederlandse wetgeving voor wat betreft het zogenaamde mitigatiedeel. Hiertoe wordt in het wetsvoorstel vastgelegd dat de uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 met ten minste 95% gereduceerd dient te zijn ten opzichte van 1990, om zo een klimaatneutrale samenleving binnen handbereik te brengen. Die doelstelling wordt gehaald met een tussendoel van minus 55% in 2030, ten opzichte van 1990. Het aandeel hernieuwbare energie bedraagt in 2050 100%.

Hiermee gaat het wetsvoorstel bewust verder dan de Europese doelstelling van 40% minder CO₂ uitstoot in 2030, omdat het synthe-

¹ Op 12 december 2015 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (Trb. 32 (2015) nr. 1).

serapport van de UNFCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) laat zien dat de wereldwijde reductie intenties onvoldoende zijn om de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs te behalen.² Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat mede op basis van wetenschappelijke kennis zien hoe hieruit concrete doelstellingen voor emissies in Nederland af te leiden zijn. Het PBL stelt dat een reductiepercentage van 47% in 2030 nodig is om de 1,5 graden doelstelling haalbaar te maken met negatieve emissies,³ zoals biobrandstof in combinatie met CO₂ gebruik, het verwijderen van CO₂ uit de lucht of biokolen. De indieners willen negatieve emissies niet op voorhand uitsluiten, maar toekomstige generaties ook de mogelijkheid bieden om de doelstellingen van het klimaatakkoord van Parijs met zo min mogelijk negatieve emissies te halen. Voor een geleidelijke transitie, zoals De Nederlandsche Bank (DNB) bepleit⁴, is het daarom noodzakelijk dat een versnelling in het verlagen van de CO₂-uitstoot wordt gerealiseerd ten opzichte van de historische reductie in de periode 1990–2020. De beleidscyclus voor het behalen van deze doelen wordt vormgegeven door middel van een vijfjaarlijks klimaatplan en een jaarlijkse klimaatbegroting met bijbehorende verantwoording aan het parlement via een klimaatjaarverslag. De vijfjaarlijkse klimaatplannen, met een indicatieve doorkijk naar de tien daaropvolgende jaren, maken het beleid voorspelbaar voor alle actoren in de samenleving die deel uit maken van de transitie naar een klimaatneutrale economie.

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is een schone en groene toekomst. Dat kan niet zonder dat iedereen er aan meedoet. Lokale overheden, bedrijven en huishoudens moeten gezamenlijk en met meer zekerheid durven investeren in de toekomst. Daarom richt het wetsvoorstel zich op voorspelbaar, afrekenbaar en minder vrijblijvend beleid van de regering, zodat alle andere actoren er op kunnen rekenen. Het wetsvoorstel beoogt een proces in gang te zetten waarin verbinding wordt gezocht tussen samenleving en politiek. Lokale overheden worden van harte uitgenodigd om de Klimaatwet in lokale doelen om te zetten. Voor initiatief van onderop wil het wetsvoorstel daarom alle ruimte bieden. De samenleving loopt vaak harder dan Den Haag in de richting van een groene toekomst. De Klimaatwet wil zorgen dat alle partijen in de overheid een betrouwbare partner hebben richting die toekomst, maar niet een overheid die lokale initiatieven beknot. De Klimaatwet ondersteunt lokale initiatieven juist en wil het makkelijker maken voor alle betrokken partijen om samen afspraken te maken. Samen richting die duurzame toekomst.

2. Achtergrond klimaatproblematiek

Het klimaat verandert. De aarde warmt op. Menselijk handelen is daar verantwoordelijk voor door landbouw, ontbossing en de verbranding van fossiele brandstoffen. Door de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer dreigt een onomkeerbare opwarming van de aarde met grote natuurlijke, sociale en economische gevolgen. Over deze dreiging bestaat weinig wetenschappelijke en politieke twijfel. Al in 1992 werd onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties het Klimaatverdrag ondertekend.⁵ Dat trad in 1994 in werking en is door bijna 200 landen geratificeerd, waaronder Nederland en de Europese Unie. Het Klimaatakkoord van Parijs bouwt voort op dit Klimaatverdrag en heeft de

² Synthesis report on the aggregate effect of INDCs – published 1 November 2015.

³ Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlands langetermijn-klimaatbeleid?, PBL, 2016.

⁴ De Nederlandse Bank, Occasional Studies Vol. 14 – 2, Tijd voor Transitie, een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie.

⁵ Het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189).

doelstelling aangescherpt naar het beperken van de mondiale gemiddelde temperatuurstijging in 2050 tot ruim beneden de twee graden, met het streven deze tot 1,5 graad te beperken om de risico's en impact van klimaatverandering te verminderen.

Het IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) is de wetenschappelijke en intergouvernementele organisatie, opgericht door de Verenigde Naties, die alle aspecten van klimaatverandering onderzoekt. Ook hier zijn een kleine 200 landen lid van. Het IPCC brengt alle wetenschappelijke kennis over klimaatverandering bij elkaar en brengt de beleidsmogelijkheden in kaart om de gevolgen van klimaatverandering voor milieu, economie en samenleving te beperken. Op basis van de rapporten van het IPCC is door de internationale gemeenschap geoordeeld dat bij een temperatuurstijging van twee graden Celsius boven het pre-industriële niveau, het niveau van voor het jaar 1850, het risico ontstaat op een gevaarlijke, onomkeerbare verandering van het klimaat. Om een redelijke kans te behouden om de temperatuurstijging te beperken tot 2 graden Celsius in de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer stabiliseren op ten hoogste 450 ppm, (parts per million) een maatstaf voor het aantal deeltjes broeikasgas per volume-eenheid. Het IPCC heeft uitgerekend dat er mondiaal nog ongeveer 1.000 gigaton CO₂ (en andere broeikasgassen die we aanduiden als CO₂-equivalenten; in het vervolg wordt voor de eenvoud slechts gesproken van CO₂ of broeikasgassen) kan worden uitgestoten voordat een concentratie van 450 ppm bereikt is. Daarna moet de niet-natuurlijke uitstoot geheel stoppen. Zonder maatregelen is dit «CO₂-budget» binnen 20 tot 25 jaar opgemaakt. Het CO₂-budget om een redelijke kans te behouden om de temperatuurstijging tot 1,5 graden te beperken bedraagt 250 gigaton CO₂. Zonder maatregelen is dit budget rond 2021 opgebruikt.

De grens voor de maximale concentratie broeikasgas is nog niet bereikt, maar deze mag niet overschreden worden. Op is op, geldt voor dit broeikasgasbudget, wil de ruim-beneden-tweegradengrens haalbaar blijven en anderhalve graad opwarming in zicht blijven. Dit heeft Nederland internationaal op de klimaatop van Parijs in 2015 afgesproken met 195 andere landen. Van deze grens zijn de doelstellingen voor beperking van de CO₂-uitstoot afgeleid. Hoe sneller de CO₂-uitstoot fors beperkt wordt, hoe langer er tijd is om het CO₂-budget vol te maken. Hoe meer er aan energiebesparing wordt gedaan, hoe langer het duurt voor de maximumgrens voor CO₂-uitstoot is bereikt. Hoe sneller hernieuwbare energie ontwikkeld wordt, hoe langer de samenleving de tijd heeft om zich aan te passen aan de doelstelling van Parijs en hoe meer tijd er is om te bepalen welke vormen van negatieve emissies wenselijk zijn. Andersom: hoe langer er wordt gewacht met maatregelen, des te drastischer zijn de maatregelen die in korte tijd genomen moeten worden in de toekomst en hoe zwaarder ingezet zal moeten worden op negatieve emissies. Of: hoe langer er gewacht wordt, hoe minder realistisch het wordt dat het CO₂-budget wereldwijd gehaald wordt. Dan wordt het lastig, zo niet onrealistisch, om nog binnen de tweegradengrens te blijven of zicht te houden op anderhalve graad opwarming, gewoonweg omdat de tijd opraakt.

Actie is te lang achterwege gebleven door twee tragedies: de tragedie van de meent (*the tragedy of the commons*) en de tragedie van de horizon. Bioloog Garret Hardin laat in een prachtig artikel zien hoe bij de tragedie van de meent (een gemeenschappelijk stuk weidegrond) uiteindelijk iedere boer verliest als hij eigenbelang verkiest boven gemeenschappelijk nut.⁶ Bij de tragedie van de meent wil iedere boer zoveel mogelijk verdienen aan zijn vee. Door een koe toe te voegen aan de kudde, krijgt de boer zelf meer melk, maar komt in totaal minder gras per koe beschikbaar

⁶ Science 13 Dec 1968:Vol. 162, Issue 3859, pp. 1243–1248.

voor de gehele meent. Maar omdat de positieve baten (meer melk) voor de boer zelf zijn, terwijl de negatieve gevolgen (minder gras) over alle boeren worden gedeeld, voegt iedere boer teveel koeien toe wat leidt tot overexploitatie van de meent waardoor alle boeren uiteindelijk slechter uit zijn.

Zo is het ook met de uitstoot van CO₂. Gepercipieerde voordelen in de vorm van korte termijn vervuilende groei zijn voor landen zelf, terwijl de negatieve gevolgen als gevolg van meer uitstoot voor de hele wereld zijn. Klimaatverandering is een wereldwijd probleem en vraagt om een internationale aanpak. Dat is niet eenvoudig, maar de aanpak van het gat in de ozonlaag laat zien dat het wel mogelijk is. Maar als het ene blok landen niet meedoet, gaan ook andere landen aarzelen. Landen en landenblokken kijken naar elkaar en allemaal vinden ze dat anderen meer moeten doen dan zichzelf. Het resultaat is dat er niets of te weinig gebeurt. Dit dilemma was bijvoorbeeld een belangrijke oorzaak voor het mislukken van de klimaattop in Kopenhagen in 2009.

Het probleem is echter nog complexer. Niet alleen is er de tragedie van de meent maar ook is er de tragedie van de horizon, zoals de gouverneur van de Bank of England het noemt.⁷ Klimaatverandering is een lange-termijnontwikkeling waarop de horizonnen van de betrokken actoren niet zijn ingesteld. Voor bedrijven is de economische conjunctuurencyclus van een aantal jaren de relevante horizon. Verder dan een aantal jaren vooruitkijken is lastig. Politici hebben de horizon van de volgende verkiezingen, zo'n jaar of vier. Zij doen er alles aan om de volgende verkiezingen te winnen; wat daarna gebeurt, is pas relevant voor de daaropvolgende verkiezingscampagne. Zelfs toezichhouders als Centrale Banken hebben een beperkte horizon. Zij kijken enkele jaren vooruit voor het monetaire beleid en voor het toezicht op de financiële sector iets langer, maar niet langer dan tien jaar. Verder in de toekomst kijken gebeurt vrijwel niet en juist dat betekent dat de risico's van klimaatverandering stelselmatig worden onderschat.

Ook Nederland heeft last van de tragedie van de horizon. Er worden doelstellingen gedefinieerd, maar het benodigde beleid om doelstellingen te halen wordt uitgesteld. Volgens de Overeenkomst van Parijs heeft Nederland een zelfstandige plicht om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, wat er internationaal ook gebeurt. De klimaatrechtszaak, die door onder andere Urgenda is aangespannen,⁸ onderstreept dit punt. Samen met de groeiende roep in en buiten de Tweede Kamer om sluiting van de Nederlandse kolencentrales laat dit zien dat de maatschappij een snellere vermindering van de uitstoot van broeikasgassen wil. Dat dit mogelijk is lieten het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) als adviseurs van de regering weten in reactie op de rechterlijke uitspraak. Onderzoeken in opdracht van onder meer Milieudefensie, stichting Natuur & Milieu en Greenpeace laten zien dat een forse vermindering in het gebruik van kolen, gas en olie mogelijk is. Als reactie op de rechterlijke uitspraak heeft het Kabinet inmiddels wel een aantal extra maatregelen getroffen.⁹ Een belangrijke stap in Nederland is bovendien het Energieakkoord dat met 40 partijen – van Greenpeace tot Shell – is gesloten. Dat akkoord legt een fundering onder het klimaat- en energiebeleid. Het geeft een impuls voor energiebesparing en een verviervoudiging van het aandeel hernieuwbare energie. Dit akkoord biedt echter nog geen zekerheid voor na het jaar 2023 en bij de uitvoering zelf zullen alle zeilen bijgezet moeten worden om de gedefinieerde doelstellingen te halen. Toch is het akkoord een belangrijke

⁷ Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability – speech by Mark Carney, Governor of the Bank of England.

⁸ Uitspraak Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

⁹ Kamerstuk 30 196, nr. 503.

stap in het doorbreken van de tragedie van de horizon, maar voor de langere termijn is meer nodig. Daarom beoogt de Klimaatwet, net als het Energieakkoord, om verschillende partijen bij elkaar te brengen en samenwerking te stimuleren. De Klimaatwet is niet de opvolger of vervanger van het Energieakkoord, maar wil een volgend akkoord tussen alle betrokken partijen juist ondersteunen. Met de Klimaatwet hebben betrokken partijen in de rijksoverheid een meer betrouwbare partner in het bestrijden van klimaatverandering, maar de Klimaatwet biedt ook verbeterde mogelijkheden tot samenwerking met en participatie van het bedrijfsleven en medeoverheden. Zo kunnen we samen tot die duurzame toekomst komen.

De tragedie van de meent en de tragedie van de horizon kunnen alleen door politiek leiderschap en internationale samenwerking doorbroken worden.

In 1992 werd klimaatverandering tijdens de *Earth Summit* onder leiding van de Verenigde Naties in Rio de Janeiro op de internationale agenda gezet. Sinds 1995 is er jaarlijks een internationale klimaatconferentie met als doel afspraken te maken over de aanpak van klimaatverandering. In 1997 werden in het Kyotoprotocol doelstellingen afgesproken met betrekking tot het verlagen van de CO₂-uitstoot. In 2010 werd de tweegradendoelstelling internationaal vastgelegd.¹⁰ Deze internationale afspraken laten zien dat er vooruitgang geboekt wordt. Maar het gaat langzaam en soms, zoals in Kopenhagen in 2009, mislukken klimaatconferenties omdat de politieke leiders van te veel landen niet over hun eigen schaduw heen kunnen springen. Dan zijn er te veel landen die zich niet willen vastleggen op concrete doelstellingen.

De Overeenkomst van Parijs betekent gelukkig een doorbraak. De Parijse klimaatconferentie begon met een stevig fundament, doordat 186 landen in een bijdrage een nationaal klimaatdoel hebben ingediend. Deze 186 landen zijn goed voor 96,5 procent uitstoot van de wereld, een groot verschil met het afgesloten Kyotoprotocol in 1997 waar slechts 12 procent van de wereldwijde vervuilende landen zich committeerde. Daarbij werd, voor het eerst in de geschiedenis, een voor alle landen geldend juridisch bindend klimaatakkoord gesloten. Parijs laat daarmee zien dat het mogelijk is om internationale afspraken te maken over een strategie waarmee de opwarming van de aarde ruim onder de twee graden kan worden gehouden, met zicht op anderhalve graad. Alle landen moeten meedoen in de strijd tegen klimaatverandering en Parijs betekent daarin een prachtige doorbraak.

Het is voor de VS en de wereld niet goed dat President Trump als eerste besluit het klimaatplan van Obama schrapt en schaliegas en kolen stimuleert, maar de Overeenkomst van Parijs kan hij niet zomaar naast zich neerleggen. Het is op 4 november officieel in werking getreden en deelnemende landen kunnen er niet zomaar uit. Daar moet eerst 3 jaar voor worden gewacht, en als ze onverhoopt daartoe besluiten duurt het nog een jaar voordat zij uit de Overeenkomst kunnen stappen. Dat betekent voor Trump zijn gehele ambtstermijn. Bovendien blijft de Overeenkomst van Parijs nog steeds gelden voor de overige 185 landen. De Chinese president heeft tijdens het World Economic Forum in Davos alle landen opgeroepen de Overeenkomst van Parijs uit te voeren. De Chinese National Energy Administration heeft recent aangekondigd dat China tot 2020 honderden miljarden Euro's in schone energie te willen

¹⁰ Het op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol (Trb. 1998, 170) en de op 8 december 2012 te Doha tot stand gekomen wijziging daarvan (Trb. 2013, 44).

investeren om daar miljoenen banen mee te creëren.^{11, 12} Verder heeft China de bouw van meer dan honderd kolencentrales stilgelegd en heeft India aangegeven door te gaan op het pad richting meer schone energie.¹³ Trump kan dan wel in willen zetten op het fossiele verleden, maar de wereld zet koers richting een duurzame toekomst.

De Overeenkomst van Parijs is echter nog niet voldoende. Na de ambitieuze doelstellingen komt het nu aan op actie. De internationale afspraken moeten worden omgezet in nationale actie. Analyse van de individuele plannen laat nu nog zien dat deze gezamenlijk onvoldoende zijn om de temperatuurstijging tot twee graden te beperken.

Er moet dus meer gebeuren. De Overeenkomst van Parijs moet snel worden vertaald in ambitieuzere nationale plannen, want de huidige plannen voldoen nog niet. Daarbij moet Nederland niet weer verzanden in de tragedie van de meent. Nederland moet niet gokken dat andere landen wel hun verantwoordelijkheid nemen en daarvan profiteren. «Beggar thy neighbour», waarbij we andere landen opzadelen met ons probleem, werkt niet met het klimaatbeleid, omdat niemand dan iets doet en alle landen met de gevolgen te maken krijgen. Alle landen zullen de komende decennia aan de slag moeten om hun economieën duurzaam te maken, om te investeren in hernieuwbare energie, om werk te maken van energiebesparing en de CO₂-uitstoot terug te dringen. Ieder land moet dus zijn verantwoordelijkheid nemen.

3. Noodzaak wettelijke maatregel

Het aanpakken van klimaatverandering vraagt een lange termijn aanpak. Burgers en bedrijven zoeken zekerheid over het Nederlandse ambitieniveau en de wijze waarop klimaatverandering effectief wordt aangepakt, zoals de oproep van De Transitiecoalitie laat zien.¹⁴ Deze zekerheid is noodzakelijk om het gedrag en investeringen af te stemmen op het toekomstige beleid. In 2015 heeft de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) de regering geadviseerd om duidelijkheid te bieden over het klimaatbeleid door doelen vast te leggen in een wet en een kader te bieden voor de ontwikkeling van beleid om de doelen te behalen.¹⁵ Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bepleit de instelling van een klimaatwet die een lange termijn doelstelling voor reductie van broeikasgasemissies vastlegt en de institutionele vormgeving biedt voor de uitvoering van het klimaatbeleid voor de lange termijn.¹⁶

Op dit moment is het ambitieniveau van Nederland niet wettelijk geborgd. Mondiaal liggen er geen harde verplichtingen voor Nederland. Binnen de Europese Unie wordt het klimaatbeleid, en dan met name de emissies van broeikasgassen, gereguleerd in de richtlijn emissiehandel¹⁷ en de

¹¹ China to invest £ 292bn in renewable power by 2020, The Guardian, 5 januari 2017. <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/05/china-invest-renewable-fuel-2020-energy>, bezocht op 21 januari 2017.

¹² China's Global Energy Expansion, Institute for Energy Economics and Financial Analysis, 2017.

¹³ China, India not deterred by Trump's apathy toward climate change, Humanosphere, 2017, <http://www.humanosphere.org/environment/2017/01/china-india-not-deterred-trumps-apaty-climate-change/>, bezocht op 21 januari 2017.

¹⁴ De Transitiecoalitie, Pleidooi voor Versnelling van de Energietransitie, 2016.

¹⁵ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050, september 2015.

¹⁶ WRR Policy-Brief 5, Klimaatbeleid voor de lange termijn, 13 oktober 2016, pp. 15–18.

¹⁷ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275).

beschikking inspanningsverdeling¹⁸ (ook wel Effort Sharing Decision – ESD). De richtlijn emissiehandel (Emission Trading System – ETS) voorziet in een systeem om de uitstoot van CO₂ te beprijsen en rechten hiervoor te verhandelen. De richtlijn is met name van toepassing op de industriële sectoren en de grootschalige elektriciteitsproductie. Ten aanzien van de sectoren die niet onder het ETS vallen wordt door Europa in de beschikking inspanningsverdeling een minimale doelstelling voor de lidstaten vastgesteld. Dit doel ziet op de reductie in het jaar 2020 en er is een doel voor 2030 in voorbereiding. Een ondergrens voor het jaar 2050 is niet Europees vastgelegd. Voor de ETS sectoren geldt geen Europees doel per lidstaat. De doelstelling die binnen de EU in voorbereiding is stamt van voor het Overeenkomst van Parijs. De verwachting is daarom dat deze in 2018 aangescherpt wordt om te zorgen dat de EU doelen in lijn komen met de doelstellingen van het Overeenkomst van Parijs. De Nederlandse regering dient zich hier ook voor in te spannen. Mocht het niet of onvoldoende lukken om de EU doelstellingen aan te scherpen dan biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om aanvullend nationaal beleid te voeren.

Zelfs als de CO₂-prijs stijgt door aanscherpingen van het ETS, zullen de prikkels om bij te dragen aan CO₂-reductie voor de Nederlandse energieproducenten en de energie-intensieve industrie voorlopig beperkt zijn. Dit komt doordat de energiecentrales en bedrijven in Nederland op Europese schaal erg efficiënt zijn. De sturing vanuit ETS geeft voor alle lidstaten dezelfde doelstelling, ongeacht de uitgangssituatie. Nederlandse bedrijven worden daarmee als een van de laatste in de EU geprikkeld om hun CO₂-uitstoot te verlagen. Zonder aanvullend beleid neemt de CO₂-uitstoot in Nederland – met name in deze sectoren – daarom naar verwachting niet af richting 2030. Verwachting is dat deze uitstoot in lijn met de economische groei zelfs verder kan toenemen. De opgave richting 2050 wordt daardoor groter, terwijl de tijd die resteert om de omslag te maken juist afneemt. Een tijdige ingezette en dus meer geleidelijke energietransitie kan daarentegen positief uitpakken voor het beheersen van de kosten en biedt bovendien gelegenheid om de economische kansen te benutten.¹⁹

Dit wetsvoorstel geeft voor de lange termijn heldere en politiek afdwingbare doelen en zorgt dat de transitie tijdig ingezet wordt. Dit geeft overheden, burgers en bedrijven houvast als investeerders en medeontwikkelaars van beleid voor energiebesparing en hernieuwbare energie. Een voorstel voor een Klimaatwet dus, die de taak die Nederland heeft in de aanpak van het klimaatprobleem, voor een periode van meerdere kabinetsperiodes vastlegt. Een wetsvoorstel dat voor Nederland een antwoord is op de tragedie van de horizon. Het mechanisme, de tragedie van de horizon, is steeds hetzelfde. Het is gemakkelijker overeenstemming te vinden over het lange termijn doel dan over de doelen op de korte en middellange termijn. Het CO₂-budget raakt echter op en ook de concentratie relatief kortlevende broeikasgassen, zoals methaan, stijgt te sterk. Tempo maken is noodzakelijk om de mondiale gemiddelde temperatuurstijging werkelijk tot ruim beneden de twee graden te beperken. Dit wetsvoorstel legt de totstandkomingsprocedure van het klimaatplan vast, belegt bevoegdheden bij specifieke Ministers en borgt de einddoelen. Dit geeft het kader waarmee het noodzakelijke tempo gemaakt kan worden. Het wetsvoorstel sluit vrijblijvend beleid en uitstel van beleid uit en maakt de opdracht voor de regering helder en politiek afdwingbaar. Zo wordt innovatie gestimuleerd, kan gewerkt worden aan een betere luchtkwaliteit

¹⁸ Beschikking nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen (PbEU 2009, L 140).

¹⁹ Energieagenda, 2016.

en leefbaarheid van steden en zorgt energiebesparing voor een kosten-daling voor huishoudens. De economie van de toekomst is een groene economie. Als we daar nu in investeren, zorgen we voor verbetering van de concurrentiepositie, stimuleren we werkgelegenheid en zorgen we voor een houdbare economie. Nog onlangs concludeerde het Europees Milieuagentschap dat Nederland internationaal vergeleken op achterstand ligt bij de terugdringing van energieverbruik en de toename van hernieuwbare energie.²⁰ Het energieakkoord is een flinke sprong vooruit, maar het is de ambitie van de indieners om met deze Klimaatwet tot een strategie te komen die Nederland bij de koplopers brengt. Het klimaatbeleid vergt politieke keuzes. De strijd tegen klimaatverandering is niet alleen een technologische opdracht, maar ook een maatschappelijke. Het geheel verduurzamen van onze energievoorziening in een tijdspanne van slechts enkele decennia, verandert de samenleving. Afscheid nemen van kolen, gas en olie, waarvan we 150 jaar afhankelijk zijn geweest, vergt de inzet van vele bedrijven, overheden en organisaties, zoals die ook gezamenlijk zich hebben verbonden aan het energieakkoord. De betrokkenheid van zoveel partijen betekent dat ook de centrale overheid een rol te spelen heeft bij deze transitie. Om deze cruciale rol voor de regering vast te leggen wordt in deze wet een doel voor het regeringsbeleid opgenomen.

Bedenk alleen al dat het overgrote deel van onze verwarming en keukens nog functioneert via leidingen met gas uit Groningen. Toen er zo'n 55 jaar geleden gas in Groningen gevonden werd, zijn razendsnel alle huishoudens op het gasnet aangesloten. Dat laat zien dat snelle veranderingen mogelijk zijn. Nederland staat voor een maatschappelijke transformatie die omvangrijk, maar ook realistisch is en onder meer betekent dat met dit voorstel voor een Klimaatwet een exit-strategie voor de winning van olie en gas op Nederlands grondgebied gemaakt moet worden. Vele bedrijven en organisaties werken aan hernieuwbare energie. Veel mensen leggen zonnepanelen op het dak of maken deel uit van energiecoöperaties. Juist de samenleving loopt misschien wel harder dan de politiek in Den Haag. Het wetsvoorstel bouwt daarom voort op de fundamenten van het Energieakkoord en zal structurele samenwerking tussen maatschappij en politiek stimuleren en ondersteunen.

Nederland is niet het eerste land dat werkt aan een Klimaatwet. Het Verenigd Koninkrijk was het eerste land met een klimaatwet. Inmiddels hebben ook Mexico, Denemarken, Finland en Frankrijk een klimaatwet. Noorwegen heeft besloten dat er in 2017 een klimaatwet komt.

4. Doelstellingen

4.1 Hoofdlijnen

Het wetsvoorstel stelt voor als doelstelling om broeikasgassen voor 2030 met minimaal 55 procent te reduceren ten opzichte van 1990, en voor 2050 met minimaal 95 procent ten opzichte van 1990. Een wereldwijde reductie van ten minste 95% in 2050 is volgens klimaatwetenschappers nodig om de opwarming van de aarde met redelijke kans beneden de twee graden te houden en dus ook om als Nederland aan de Overeenkomst van Parijs te voldoen. Nederland doet met dit wetsvoorstel dus zijn eerlijke deel. We hoeven daarbij niet op anderen te wachten, dat heeft al te lang geduurd. Wel is het helder dat technologische en Europese en wereldwijde politieke ontwikkelingen hun weerslag kunnen hebben op het

²⁰ Renewable energy in Europe – Approximated recent growth and knock-on effects, Europees Milieuagentschap.

benodigde transitiepad van Nederland. De klimaatplannen bieden daar ruimte voor.

Het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen is het primaire doel bij het tegengaan van klimaatverandering. Echter, de uitstoot met ten minste 95% terugdringen kan niet zonder gelijktijdig te streven naar een volledig hernieuwbare energievoorziening en een forse impuls voor energiebesparing. Vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, stimulering van hernieuwbare energie en energiebesparing hangen onlosmakelijk met elkaar samen. We willen de uitstoot immers niet verminderen in Nederland om vervolgens afhankelijk te zijn van fossiele energie uit andere landen. Dat is slecht voor het klimaat en brengt een duurzame economie met schone banen niet dichterbij. Daarom zal de regering in de klimaatplannen ook (vijf-)jaarlijkse doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing opnemen. In het wetsvoorstel is alleen een einddoel voor hernieuwbare energie opgenomen (100% in 2050). Dit geeft de regering op de middellange termijn flexibiliteit om te kiezen in welke mate deze instrumenten worden ingezet om het primaire doel, de uitstoot van broeikasgassen, te realiseren.

PBL stelt dat de Nederlandse broeikasgasemissies nu tamelijk geleidelijk dalen: de emissiereductie in de laatste 10 jaar bedroeg circa 0,7 procentpunt per jaar voor alle Kyoto-broeikasgassen en ongeveer 0,5 procentpunt per jaar voor alleen CO₂ (ten opzichte van het emissieniveau in 1990).²¹ De Nederlandse Bank (DNB) constateert in haar studie «Tijd voor transitie» dan ook dat Nederland nog sterk afhankelijk is van fossiele brandstoffen en achter loopt bij het bereiken van de Europees bepaalde doelen voor hernieuwbare energie.²² Deze afhankelijkheid en wachten met de transitie levert risico's op voor CO₂-intensieve bedrijfstakken, zoals nutsbedrijven, zware industrie, transport, vastgoedsector en niet te vergeten de landbouw.²³ De in paragraaf 2 beschreven urgentie van de klimaatproblematiek in combinatie met de risico's van de Nederlandse afhankelijkheid van CO₂-intensieve bedrijfstakken en de Nederlandse achterstandspositie zijn voor de indieners reden voor een ambitieuze Klimaatwet. Uitgaande van het einddoel van ten minste 95% CO₂-reductie in 2050, dat nodig is voor het behalen van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, is een hogere ambitie nodig. Ook volgens PBL is een versnelling in de vermindering van de CO₂-uitstoot noodzakelijk en dient de jaarlijkse reductie moet 2,6–2,8 procentpunt te bedragen van het emissieniveau in 1990.²⁴

4.2 Van achterhoede naar voorloper

Het halen van deze doelstelling vergt grote veranderingen van alle delen van de samenleving, maar in het bijzonder van de CO₂-intensieve bedrijfstakken. Het stellen van een duidelijke en hoge ambitie is naar mening van de indieners de beste wijze om te zorgen dat Nederland op een geleidelijke wijze de omslag naar een koolstofarme economie kan maken. Het is ook de beste manier om te zorgen dat Nederland hiervan de vruchten plukt. De inzet op 100% hernieuwbare energie kan, mits goed vormgegeven, de komende jaren bijvoorbeeld ruim 300.000 banen in de duurzame energiesector opleveren op, ruim 6.000 vroegtijdige doden door luchtvervuiling per jaar voorkomen en 70 miljard Euro aan gezondheids-

²¹ Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlands langetermijn-klimaatbeleid?, PBL, 2016.

²² De Nederlandse Bank, Occasional Studies Vol. 14 – 2, Tijd voor Transitie, een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie.

²³ Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures, 2016, Task Force on Climate-related Financial Disclosures.

²⁴ Wat betekent het Parijsakkoord voor het Nederlands langetermijn-klimaatbeleid?, PBL, 2016.

kosten besparen.²⁵ Daarnaast zorgt de inzet op hernieuwbare energie voor minder afhankelijkheid van geopolitiek instabiele gebieden. In combinatie met ook een ambitieuze (primaire) energiebesparing is deze ambitie zowel technisch als economisch ook goed mogelijk.

Voorop lopen biedt enorme kansen. De Deltawerken zijn een mooi Nederlands voorbeeld van een massale overheidsinvestering in doorbraaktechnologie: door de miljarden die de staat in de bescherming tegen de zee stak, zijn Nederlandse bedrijven in de waterbouw nu wereldwijd toonaangevend.²⁶ Op soortgelijke wijze kan Nederland een wereldwijde koploper worden op het gebied van duurzame technologie. Van wind op zee tot circulaire economie, van revolutionaire zonnecellen tot elektrisch vervoer. De combinatie van creativiteit, handelsgeest en betrouwbaarheid maken onze technologiebedrijven uniek in de wereld. Met investeringen in duurzame techniek kan Nederland honderdduizenden schone banen creëren en wordt onze economie sterker én schoner. Een groep van bedrijven verenigd in de Transitiecoalitie, waaronder Eneco, Shell, Van Oort en Port of Rotterdam, pleit dan voor een versnelling van de energietransitie in Nederland. Dat zal onze maatschappij meer groene welvaart bieden. Zij zien de energietransitie als een kans voor het ontwikkelen van een nieuwe economie, met nieuwe verdienmodellen en nieuwe banen. Versnellen kost volgens de Transitiecoalitie meer, maar levert ook meer op, en is per saldo dus aantrekkelijker voor Nederland. De Transitiecoalitie noemt dit de ondernemersroute. Zij stellen dat versnelling onze maatschappij meer groene welvaart biedt²⁷. Ook de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkelingen (OESO) en de Europese Commissie geven in hun rapporten duidelijk aan dat groen en groei in elkaars verlengde kunnen liggen.²⁸ Onderzoek van de Verenigde Naties geeft aan dat het vergroenen van de economie kan leiden tot meer banen van betere kwaliteit: banen met fatsoenlijk salaris, veiliger werkomstandigheden, meer baanzekerheid en betere carrière perspectieven.²⁹ Tegelijkertijd maken oude productieprocessen plaats voor nieuwe, waardoor de gewenste kennis en vaardigheden zullen veranderen. Dat betekent dat er niet alleen behoefte is aan reguliere scholing op de nieuwe werkvelden, maar ook aan omscholing, bijscholing en waar nodig goede sociale plannen. De omscholing en bijscholing van werknemers in de fossiele industrie dient dan ook ter hand te worden genomen.

Landen als Denemarken en Duitsland laten overduidelijk zien dat we een hoge levensstandaard kunnen combineren met een effectief klimaatbeleid. Zo is de productie van hernieuwbare energie in Duitsland sinds 2003, het jaar dat Duitsland besloot kernenergie uit te faseren, veel sterker gegroeid dan de afname in kernenergie. Ook de elektriciteitsproductie met behulp van bruinkool, steenkool en gas is tussen 2003 en 2015 gedaald, ondanks een toename van de export van elektriciteit.³⁰ Volgens het Europees Milieu Agentschap heeft de inzet van hernieuwbare energie in Duitsland geleid tot een afname van de CO₂-uitstoot met 10% ten opzichte

²⁵ The Solutions Project, 100% Netherlands, Stanford University.

²⁶ PBL (2013). Vergroenen en verdienen: op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie, Den Haag: PBL.

²⁷ Transitiecoalitie, 2016, Visie op versnelling van de energie transitie.

²⁸ Zie bijvoorbeeld: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011. *Towards green growth*. Paris: OECD.

²⁹ United Nations Environmental Programme (UNEP), 2011. *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication – a synthesis for policy makers*. Geneva: United Nations Environmental Programme.

³⁰ Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, januari 2016.

van 1990, en in Denemarken met 16%.³¹ Duitsland weet daarnaast nog steeds energie-intensieve bedrijven aan te trekken.

Vooroplopen kent echter ook risico's. Elders kan meer worden uitgestoten via het zogeheten «waterbedeffect»: een strenger nationaal doel kan, uitgaande van een lagere Europese doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies, ertoe leiden dat er op een later moment en/of op een andere plaats in Europa meer wordt uitgestoten. Het gevolg is dan *carbon leakage* binnen de EU. Om het probleem van *carbon leakage* te adresseren verdient het daarom allereerst de voorkeur dat de Overeenkomst van Parijs zich zal vertalen naar een Europese doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies voor 2030 en 2050 die in lijn ligt met de doelstellingen in deze Klimaatwet. Als dit onverhoopt niet het geval is, dan kunnen maatregelen genomen worden om het waterbedeffect tegen te gaan. Op Europees niveau kan er bijvoorbeeld voor worden gepleit dat landen de mogelijkheid krijgen om minder rechten te veilen binnen het Emissie Handels Systeem (ETS) als zij desgewenst ambitieuzer willen zijn dan de EU. Ook kan er op Europees niveau worden gekeken of de rendementseisen voor het elektrisch rendement voor kolencentrales binnen de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) verder aan te scherpen zijn. Desnoods kunnen ook nationale maatregelen genomen worden om het waterbedeffect tegen te gaan, zoals bijvoorbeeld door de opkoop van rechten het Europese plafond voor de uitstoot van broeikasgassen te laten dalen. Op Europees niveau kan er ook voor worden gepleit dat landen de mogelijkheid krijgen om minder rechten te veilen binnen het Emissie Handels Systeem (ETS) als zij desgewenst ambitieuzer willen zijn dan de EU

Er is ook nog een risico op *carbon leakage* buiten het ETS om. Bedrijven kunnen verplaatsen als zij elders op meer vervuilende maar goedkopere manieren kunnen produceren. Zoals aangegeven is het klimaatprobleem sowieso een grensoverschrijdend probleem dat een internationale aanpak vergt. De Overeenkomst van Parijs betekent gelukkig een internationale doorbraak in het klimaatbeleid en maakt dit risico kleiner. Mochten inspanningen ondanks Parijs niet in lijn zijn met de afspraken binnen de EU, dan zijn nationale maatregelen mogelijk. Aantoonbaar gevoelige industrieën kunnen worden ontzien, en bekeken kan worden of de productie van vuile goederen kan worden tegengegaan met bijvoorbeeld CO₂-grensheffingen. Zoals DNB, de OESO en de VN echter ook benadrukken biedt het tegengaan van klimaatverandering ook enorme economische kansen terwijl het de lange termijn risico's voor de economie verkleint.³²

Hoewel *carbon leakage* een reëel risico is dat moet worden geadresseerd, mag het nooit een excuus zijn om geen actie te ondernemen. Klimaatverandering vergt een internationale aanpak, maar dat ontslaat landen niet van hun individuele verantwoordelijkheid. Klimaatwetten zijn een middel om te zorgen dat landen die verantwoordelijkheid ook nemen, zonder in de verleiding te trappen om je achter de inactiviteit van andere landen te verschuilen, of achter de nog onvoldoende werkende internationale reductiemechanismen. Daarbij biedt voorop lopen vele kansen, ook voor het bedrijfsleven, terwijl achterblijven juist een risico is. Het uitstellen van

³¹ Renewable energy in Europe – Approximated recent growth and knock-on effects, Europees Milieuagentschap.

³² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011. *Towards green growth*. Paris: OECD.; United Nations Environmental Programme (UNEP), 2011. *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication – a synthesis for policy makers*. Geneva: United Nations Environmental Programme.; DNB (2016), *Tijd voor Transitie*.

maatregelen vergroot de kans op schoksgewijze aanpassingen die dan later nodig zijn. Dat doet de economie schade, en vergroot de tegelijkertijd de risico's van klimaatverandering. Dat is een hypotheek op onze toekomstige welvaart waar we niet voor kiezen. DNB stelt dat uitstel op termijn van de transitie naar een CO₂-neutrale economie leidt tot veel hogere kosten zal leiden.³³ Voor de economie is het dan ook beter om. Het tijdig inzetten van een geloofwaardig pad naar een CO₂-neutrale economie in te zetten kan dit voorkomen. Dat is precies wat de Klimaatwet beoogt: het geeft duidelijkheid aan investeerders opdat de juiste beslissingen worden genomen op het juiste moment. Desinvesteringen en een te late en dure ombouw van de economie worden zo voorkomen.

5. Instrumenten van de Klimaatwet

5.1 Hoofdpijnen

Het wetsvoorstel bevat meerdere instrumenten. Ten eerste worden doelen gesteld voor het regeringsbeleid ten aanzien van de reductie van broeikasgassen en hernieuwbare energie om de tragedie van de meent te doorbreken. Het klimaat is een globaal publiek goed, ieder land moet zijn eerlijke deel bijdragen aan het voorkomen van klimaatverandering. Deze doelen werken door in de vijfjaarlijkse klimaatplannen die door de regering worden opgesteld. Het klimaatplan bevat het emissiebudget voor de komende vijf jaar en vijfjaarsdoelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing. De regering stelt vervolgens jaarlijks een klimaatbegroting op waarin wordt aangegeven welke concrete beleidsmaatregelen de regering verwacht te nemen. In de begroting wordt ook inzichtelijk gemaakt hoeveel broeikasgassen worden uitgestoten in dat jaar en hoe zich dat verhoudt tot het behalen van het vijfjaarsdoel in het klimaatplan. Op deze wijze wordt ook de tragedie van de horizon doorbroken en wordt lange termijn beleid gevoerd en inzichtelijke gemaakt.

Het vormgeven van klimaatbeleid heeft raakvlakken met een groot aantal beleidsterreinen. Die samenhang betekent dat verschillende ministeries betrokken zijn. De Minister van Infrastructuur en Milieu krijgt de formele taak het klimaatplan en de klimaat begroting op te stellen en hier verantwoording over af te leggen. Gelet op het belang van het klimaatbeleid het feit dat het bereiken van de doelstellingen de belangen van meerdere departementen raakt, is besluitvorming in de ministerraad noodzakelijk voor het opstellen van het klimaatplan en de klimaatbegroting. Op deze wijze is kabinetsbrede binding aan het klimaatbeleid geborgd.

Bij de klimaatbegroting is een zekere analogie met het opstellen van de financiële begroting en de miljoenennota gezocht. De term begroting is daarbij niet toevallig gekozen. Op is op, dat geldt net zozeer voor het emissiebudget in de klimaatbegroting als voor de begrotingen van ministeries. De klimaatbegroting zorgt ervoor dat de regering ieder jaar opnieuw van te voren inzichtelijk maakt welk deel van het broeikasbudget het komende jaar zal worden ingezet, zoals in de begroting en de miljoenennota iedere euro die de regering het komende jaar wil uitgeven tegen het licht wordt gehouden. Daarnaast is er bij beide sprake van een kabinetsbrede verantwoordelijkheid, waarbij de miljoenennota overkoepelend is voor het beleid van de jaarlijkse begrotingen van alle ministeries. Ook het klimaat- en energiebeleid overstijgt een enkel ministerie, omdat verschillende ministeries een taak hebben in de realisering van de doelstellingen. Daarom wordt voorgesteld om jaarlijks een klimaatbegroting te maken waarvan de taken van de verschillende ministeries

³³ DNB (2016), *Tijd voor Transitie*.

worden afgeleid. De klimaatbegroting is een jaarlijks kabinetsbesluit, waarin de opgave voor het komende jaar vastligt en dat gebaseerd is op de doelstellingen uit de voorliggende Klimaatwet, het klimaatplan en de jaarlijkse realisatie van budgetten. De Klimaatwet geeft, in andere woorden, het wettelijke kader voor de wijze waarop de regering ieder jaar moet voldoen aan de doelstellingen voor het klimaat- en energiebeleid.

5.2 Klimaatplan

Het klimaatplan bevat de hoofdzaken van het door de regering te voeren klimaatbeleid en wordt opgesteld door de regering op basis van het zwaarwegend advies van de Klimaatcommissie over het nationaal emissiebudget en advies over de maatregelen en sectordoelstellingen. Daarnaast gebruikt de regering onder meer de wetenschappelijke input van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij de totstandkoming van het klimaatplan. Op basis van deze wetenschappelijke input bevat het klimaatplan beschouwingen over de wereldwijde ontwikkelingen met betrekking tot klimaatproblematiek, de meest recente wetenschappelijke en technologische inzichten omtrent klimaatverandering en wat deze betekenen voor het beslag van de Nederlandse economie op de broeikasemissies buiten Nederland, op de Nederlandse opgave voor internationale klimaatfinanciering, capaciteitsopbouw en de toereikendheid van de lange termijn doelstellingen van de Klimaatwet om invulling te geven aan het Nederlands deel van klimaatmitigatie opgave.

Daarnaast bevat het klimaatplan een beschrijving en kwantificering van bestaande broeikasemissies binnen Nederland en de verwachte trends van broeikasgasemissies, energiebesparing en het aandeel hernieuwbare energie zonder aanvullend beleid in de planperiode. In het klimaatplan zijn de broeikasgasemissies opgesplitst in de voor energie en klimaatemissies belangrijkste sectoren.

Het klimaatplan bevat ook emissiebudgetten voor de maximale uitstoot van CO₂ gedurende de planperiode. Het nationale emissiebudget en de daarmee samenhangende doelstellingen voor energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie voor de komende vijf jaar kan verdeeld worden over de vijfjaarsperiode van het klimaatplan. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige systematiek van de Europese beschikking inspanningsverdeling. Dat wil zeggen dat binnen de vijfjaarsperiode van het klimaatplan flexibiliteit bestaat bij het stellen van doelen, maar dat de einddoelen voor de planperiode hard zijn. Het klimaatplan geeft aan welke maatregelen voor de komende periode mogelijk zijn per sector, zodat actoren zich daarop kunnen instellen. De maatregelen in het klimaatplan passen bij de einddoelen van de Klimaatwet voor 2050. De geregelde actualisatie van het plan houdt het beleid voorspelbaar en transparant en verzekert dat de doelstellingen uit de Klimaatwet en het klimaatplan haalbaar zijn.

Het klimaatplan bevat daarnaast doelstellingen voor energiebesparing en voor toename van het aandeel hernieuwbare energie in de planperiode. Tevens biedt het klimaatplan een beschouwing op de trend in CO₂-reductie, energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie op de middellange termijn (10 en 15 jaar) die nodig is om de weg naar lange termijn doelstellingen van de Klimaatwet te bepalen. Deze doelstellingen zijn mede gebaseerd op het advies van de Klimaatcommissie en het rapport van het PBL, maar de keuze voor doelstellingen in het klimaatplan is aan de regering. Afwijkingen van het advies van de Klimaatcommissie dienen gemotiveerd en onderbouwd te worden.

Het klimaatplan bevat zodoende de hoofdzaken van het middels de jaarlijkse klimaatbegroting te voeren klimaatbeleid voor de komende vijf jaar, het bijbehorende emissiebudget, maatregelen om de doelstellingen te halen en indicatieve doelstellingen voor het CO₂-budget, duurzame energie en energiebesparing voor de 10 jaar na het klimaatplan. Daarnaast voorziet het in een beschouwing hoe de doelstellingen voor de planperiode en de 10 jaar erna passen binnen de lange termijn doelstellingen van de Klimaatwet.

Het klimaatplan bevat tenslotte een beschouwing van de betekenis van het klimaatplan voor Nederland en haar ingezetenen. In het klimaatplan moet worden ingegaan op de te verwachten maatschappelijke, economische en financiële effecten. De doelstellingen voor het klimaat zijn leidend voor deze wet, maar met de overige effecten moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden. Klimaatdoelen zijn beter te halen wanneer de samenleving deze doelen zoveel mogelijk steunt. Daarvoor is het nodig dat het beleid zoveel mogelijk kosteneffectief en inclusief is. Daarbij moet speciale aandacht uitgaan naar de effecten van de energietransitie op de samenstelling van de werkgelegenheid. De vraag naar nieuwe beroepen zal stijgen, hetgeen extra werkgelegenheid in de duurzame energiesector op zal leveren. Door uitvoerig overleg tussen overheid, werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen kunnen de kansen van de energietransitie het beste aangegrepen worden. Het Klimaatplan geeft richting aan de benodigde (bij- en om-) scholing van werknemers. Op deze manier moet het klimaatplan zorgen dat er zoveel mogelijk nieuwe en schone banen gecreëerd worden, waar ook mensen uit de fossiele industrie kans op werk houden. De energietransitie moet namelijk op een eerlijke manier verlopen. De ILO stelt dat daartoe een sociale dialoog nodig is, om te zorgen dat de energietransitie goed wordt vormgegeven. Dat betekent dat het vergroenen van de economie zoveel mogelijk moet samengaan met het creëren van werkgelegenheid, het zorgen voor beter werk (*job upgrading*) en het bestrijden van armoede.³⁴ Om deze brede sociale dialoog te stimuleren zal de klimaatcommissie ter voorbereiding op het klimaatplan een brede maatschappelijke aanpak en fundering onder het energie- en klimaatbeleid (zoals bij het Energieakkoord) ondersteunen, in samenspel met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Zie paragraaf 5.5.

5.3 Klimaatbegroting

De regering stelt op basis van de vijfjaarlijkse klimaatplannen ieder jaar een klimaatbegroting op met samenhangende doelstellingen voor de terugdringing van broeikasgassen, energiebesparing en de toename van het aandeel hernieuwbare energie. Tevens maakt de klimaatbegroting inzichtelijk wat nodig is om de doelstellingen uit het klimaatplan te behalen. Door op een eenduidige wijze inzichtelijk te maken wat er in een specifiek jaar gedaan moet worden om de (korte en lange termijn) doelen voor klimaatverandering te halen kan het parlement het regeringsbeleid hierop controleren. De regering heeft de mogelijkheid om het nationaal emissiebudget over de planperiode te verdelen en om de indicatieve emissiebudgetten uit het klimaatplan op andere wijze te verdelen over sectoren. Daardoor houdt de regering jaarlijks een mate van flexibiliteit bij de exacte invulling van het beleid met maatregelen.

De klimaatbegroting wordt opgebouwd vanuit de departementale begroting per ministerie op gebied van CO₂-reductie, energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie. De departementale begroting wordt opgebouwd vanuit de sectoren waarvoor het depar-

³⁴ Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, ILO, 2015.

tement verantwoordelijk is. Voor de indeling van de sectoren wordt aangesloten bij de wijze waarop deze onder het Klimaatverdrag zijn vormgegeven en die ook onder de beschikking inspanningsverdeling en de richtlijn emissiehandel gehanteerd wordt. Het gaat dan globaal om de sectoren energievoorziening, gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, landbouw en industrie.

De regering kan kiezen voor flexibiliteit bij het verdelen van het emissiebudget over de verschillende sectoren en bijbehorende departementen. Als in een sector een emissiebudget niet gehaald wordt, kan de regering ervoor kiezen het budget voor een andere sector te verhogen of om aanvullende maatregelen te nemen in de sector die de doelstelling niet haalt. De regering kan in de klimaatbegroting ook vervangende maatregelen op nemen. De regering kan er ook voor kiezen om in het volgende jaar aanvullende inspanningen te halen. Deze keuzes zijn aan de regering, zolang de overkoepelende energie- en klimaatdoelstellingen uit het klimaatplan en de Klimaatwet worden gerealiseerd en hierover verantwoording wordt afgelegd aan het parlement. Verantwoording geschiedt door de Minister die vervangende maatregelen wenst te nemen of die verantwoordelijk is voor de sector die zijn doelstelling niet haalt.

In de klimaatbegroting geeft de regering ook aan hoe de hierin opgenomen sectorale emissiebudgetten en de doelstellingen zich verhouden tot de totale opgave voor het lopende klimaatplan.

5.4 Klimaatverantwoording

Op basis van de PBL rapportage over de voortgang ten opzichte van de doelstellingen uit het klimaatplan stelt de regering het jaarlijkse klimaatjaarverslag op.

De regering legt hierin verantwoording af over de behaalde CO₂-emissiereductie, energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie. Worden doelstellingen per jaar niet gehaald, dan dient de regering in het klimaatjaarverslag inzichtelijk te maken wat nodig is om de doelstellingen uit het klimaatplan te behalen. Wanneer achterstanden van een sector worden verrekend met snellere voortgang in een andere sector dan wordt dit verantwoord in het klimaatjaarverslag van het departement met een achterstand. Achterstanden worden binnen de resterende periode van het klimaatplan ingelopen en dienen te worden beperkt in omvang.

De CO₂-emissiecijfers, CO₂-reductiedoelstellingen, energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie wordt gebaseerd op analyses van het PBL. Het PBL rapporteert jaarlijks over de voortgang ten opzichte van de doelstellingen uit het klimaatplan. Voor de ETS bedrijven en de emissies van transportbrandstoffen wordt deze jaarlijkse rapportage mede gebaseerd op geverifieerde emissiecijfers van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

Het klimaatjaarverslag bestaat uit de klimaatjaarverslagen van de ministeries en bevat een verantwoordingsstaat met bijbehorende toelichting. Het klimaatjaarverslag wordt samen met de rapportage van het PBL op de derde woensdag van mei (Verantwoordingsdag), dan wel op de datum waarop de jaarverslagen als bedoeld in de Comptabiliteitswet 2001 aan de Staten-Generaal worden toegezonden, aan het parlement gezonden.

5.5 Klimaatcommissie

De Klimaatwet voorziet in de oprichting van de Klimaatcommissie, waarbij de indieners gekeken hebben naar het Britse model, waarbij een onafhankelijk en onpartijdig instituut, het Committee on Climate Change, gezaghebbend over emissiebudgetten en andere aspecten van klimaatbeleid kan adviseren.³⁵ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderscheidt in haar policy brief over de klimaatwet verschillende rollen voor de Klimaatcommissie, te weten een adviesfunctie, monitoringsfunctie, coördinatiefunctie en deliberatieve functie.³⁶ De Klimaatwet belegt deze verschillende rollen niet allemaal bij de Klimaatcommissie, al heeft de Klimaatcommissie bij alle functies een rol te vervullen.

De adviesfunctie wordt belegd bij de Klimaatcommissie, in de zin dat de Klimaatcommissie de taak heeft de Minister te adviseren over de uitvoering van de Klimaatwet. Deze brede adviestaak betekent dat de Klimaatcommissie in brede zin betrokken zal worden bij het opstellen en uitvoeren het Nederlandse klimaatbeleid. Het advies van de Klimaatcommissie zal ten minste bestaan uit aanbevelingen voor het nationaal emissiebudget en de doelstellingen voor hernieuwbare energie en energiebesparing in het klimaatplan, welke dienen te passen bij de tussendoelen en lange termijndoelen uit de Klimaatwet. Naar analogie van het Committee on Climate Change heeft de Klimaatcommissie een zwaarwegende adviesfunctie ten aanzien van het nationaal emissiebudget in het Klimaatplan. De regering kan enkel gemotiveerd afwijken van dit advies. Het advies over het klimaatplan in den brede kan betrekking hebben op alle facetten van het klimaatplan en zal hierdoor niet alleen een wetenschappelijke maar waarschijnlijk ook een economisch, sociale en maatschappelijke dimensie hebben. De Klimaatcommissie betreft bij haar advies in ieder geval de uitkomsten van het vijfjaarlijkse wetenschappelijke onderzoek naar klimaat van het Planbureau voor de Leefomgeving en de jaarlijkse verslagen over het effect van uitvoering van de klimaatmaatregelen. Uitgangspunt bij de aanbevelingen van de Klimaatcommissie is de eigenstandige verantwoordelijkheid van Nederland als verdragspartner in het klimaatakkoord van Parijs en vergelijkbare akkoorden die daarop volgen. De Klimaatcommissie houdt in haar advies rekening met kosteneffectiviteit van beleid, toekomstig reductiepotentieel, werkgelegenheid en de uitgangspunten van een eerlijke transitie, zoals vastgelegd in de preambule van de Overeenkomst van Parijs en de richtlijnen van de International Labor Organisation over Just Transition.³⁷ Het advies van de Klimaatcommissie over het Klimaatplan wordt gelijktijdig met het Klimaatplan aan de Kamers gezonden.

Ook ten aanzien van de klimaatbegroting krijgt de Klimaatcommissie een adviesrol over de wijze waarop het daarin opgenomen emissiebudget past binnen de doelen, zoals opgenomen in het vigerende klimaatplan en of het in lijn is met de doelstellingen in het klimaatplan. Hierdoor heeft de Klimaatcommissie ook deels een monitorende functie ten aanzien van de uitvoering van het klimaatplan. Dit advies dient de Klimaatcommissie tegelijkertijd met de ontwerpbegroting in bij de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Evenzo heeft de Klimaatcommissie een rol in het signaleren van ontwikkelingen die betrekking hebben op de uitvoering van de Klimaatwet. De monitoring ten aanzien van de feitelijke ontwik-

³⁵ Heleen van Soest, Jos Notenboom, Pieter Boot, 2016, Klimaatwet 1.0, Lessen uit het Verenigd Koninkrijk.

³⁶ Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd, WRR, 2016.

³⁷ Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, ILO, 2015.

keling van emissies als gevolg van vastgesteld en voorgenomen beleid ligt bij PBL.

De coördinerende rol voor de Klimaatcommissie volgt uit haar algemene taak aangevuld met geven de mogelijkheid om decentrale overheden advies te geven en om op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Milieu advies uit te brengen.

De verantwoordelijkheid voor het bevorderen van participatie en overleg, de zogenaamde deliberatieve rol, ligt bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het betrekken van de samenleving bij de voorbereiding en uitvoering van beleid hoort immers bij de normale taakoefening van ministers. De Klimaatcommissie kan de Minister van Infrastructuur en Milieu hierbij uiteraard ondersteunen als onderdeel van de algemene adviesrol die de Klimaatcommissie heeft ten aanzien van de uitvoer van de Klimaatwet, waarin de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu voor participatie wettelijk is vastgelegd. Ter voorbereiding op het klimaatplan kan de Klimaatcommissie een brede maatschappelijke aanpak en fundering onder het energie- en klimaatbeleid (zoals bij het Energieakkoord) ondersteunen. Naast de adviserende rol zal de Klimaatcommissie als overkoepelend orgaan het overzicht bewaren over alle ingediende lokale initiatieven. Zo kan de energietransitie naar de duurzame toekomst zo effectief mogelijk worden ingezet en wordt voorkomen dat decentrale overheden en organisaties uit het maatschappelijke middenveld langs elkaar heen gaan werken. Daarnaast zal de Minister van Infrastructuur en Milieu akkoorden stimuleren, zoals het huidige Energieakkoord. Deze akkoorden en daaruit voortvloeiende Green Deals kunnen door de Minister van Infrastructuur en Milieu bij de klimaatcommissie worden ingediend. De Klimaatcommissie zal dan, mogelijk in samenwerking met de SER, hierover advies uitbrengen. Voor de doorrekening van het effect van maatschappelijke akkoorden kan de Klimaatcommissie een beroep doen op PBL. Zo ontstaat een mechanisme voor participatie voor alle partijen die zich inzetten tegen klimaatverandering. Niet alleen de regering, maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen kunnen zo worden ondersteund bij het opstellen van hun klimaatplannen. Andersom krijgt de Klimaatcommissie op deze manier beter overzicht van wat er op alle verschillende niveaus aan klimaatverandering wordt gedaan. Met dat overzicht ontstaat ook een impuls om ingediende klimaatdoelen na te komen.

5.6 Planbureau voor de Leefomgeving

Voorafgaand aan het opstellen van het klimaatplan (6–12 maanden voor het vaststellen van het klimaatplan) brengt het PBL een wetenschappelijk rapport uit met een analyse van de huidige stand van de broeikasgasemissies en de verwachte trends de komende tien jaar ten opzichte van Nederlandse emissies, internationale emissies en overige relevante technologische en internationale ontwikkelingen. De wettelijke betrokkenheid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) draagt ertoe bij dat gebruik gemaakt wordt van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Het PBL is onafhankelijk in het verzamelen van deze kennis. Hier is de analogie gemaakt met de onafhankelijke positie die het Centraal Planbureau heeft in het financieel-economische beleid. PBL draagt wetenschappelijke kennis aan, maar het is aan de regering om op basis daarvan afwegingen te maken met betrekking tot de doelen in het klimaatplan. De regering dient in overleg met PBL voldoende middelen beschikbaar te stellen om deze wettelijke taak uit te voeren.

De rol van het PBL in deze Klimaatwet is puur wetenschappelijk en onafhankelijk. Op basis van de onafhankelijke en wetenschappelijke adviezen stelt het kabinet haar klimaatplan op, waarover het kabinet en het kabinet alleen de politieke verantwoordelijkheid draagt.

6. Verhouding tot recht

6.1 Internationaal

De procedures en termijnen in het wetsvoorstel zijn waar mogelijk afgestemd op de procedures en termijn uit de Overeenkomst van Parijs en het Europese klimaatbeleid. Dit maakt het mogelijk om de termijnen voor het vijfjaarlijkse klimaatplan af te stemmen op de termijnen die gelden voor de Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) in het klimaatakkoord. In 2019 dient Nederland aan te geven hoe ze gaat voldoen aan de Europese klimaatdoelstellingen voor 2030. Daarom wordt voorgesteld om het eerste klimaatplan uiterlijk op te stellen voor de periode 2020–2024, waarbij de Europese klimaatdoelstellingen voor 2030 een plaats krijgen bij de invulling van de indicatieve doelstellingen voor de 10 jaar na dit klimaatplan. Gelet op de verdergaande ambities van het wetsvoorstel is het ook denkbaar dat juist eerder een klimaatplan wordt opgesteld om de Nederlandse inzet vorm te geven. Mocht het noodzakelijk zijn, dan kan het klimaatplan naar aanleiding van de INDCs hierop worden aangepast. Tot slot dient het klimaatplan een meer indicatieve doorkijk te geven naar de ontwikkelingen op gebied van CO₂-reductie, energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie over 15 jaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens tot meer investeringszekerheid die bij vooral bij investeerders leeft. Terwijl tegelijkertijd voldoende flexibiliteit wordt geboden om de middellange termijn doelstellingen op andere wijze in te vullen, als technologische of wetenschappelijke ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan het de aanbevelingen om tussendoelen te baseren op wetenschappelijke inzichten en om tussendoelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing op te nemen. Tevens biedt de tijdshorizon van 15 jaar de mogelijkheid om inzicht te krijgen hoe de korte termijn doelstellingen voor sectoren passen binnen de lange termijn doelstellingen voor 2050.

6.2 Europees

Het Europese pakket van regelgeving om het Europese klimaatbeleid uit te voeren bestaat uit de beschikking inspanningsverdeling, de richtlijn emissiehandel en de monitoringsmechanisme-verordening.³⁸ Dit wetsvoorstel geeft invulling aan de (aanvullende) nationale verantwoordelijkheid om klimaatverandering aan te pakken. Het nationale ambitieniveau zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel is hoger dan de minimumnorm die door de Europese Unie op dit moment wordt voorgeschreven. De Unie gaat nog uit van een broeikasgasreductie van 40% in 2030 en 80% in 2050, (beiden ten opzichte van 1990). De verwachting is dat deze ambitie nog zal worden bijgesteld als gevolg van de Overeenkomst van Parijs en de daarin opgenomen doelstelling om de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot ruim beneden de twee en zo mogelijk tot anderhalf graden. Mochten de Europese ambities hoger

³⁸ Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, L 165).

uitkomen dan de nationale doelstellingen in dit wetsvoorstel, zal de wet hierop moeten worden aangepast.

De richtlijn emissiehandel

Een groot deel van de Europese klimaatambitie wordt bereikt door de handel in emissierechten. Voor de sectoren die in het systeem van emissiehandel zijn opgenomen geldt geen doelstelling per lidstaat om een bepaalde reductie te bereiken. In plaats daarvan kunnen bedrijven, op basis van een economische afweging, rechten voor uitstoot kopen of maatregelen treffen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. De richtlijn staat niet in de weg van het voeren van nationaal beleid gericht op het beperken van broeikasgassen in sectoren die zijn opgenomen in de emissiehandel. In de richtlijn wordt expliciet onderkend dat in aanvulling op het marktmechanisme beleid voor CO₂-reductie noodzakelijk blijft.³⁹ Dit gebeurt ook al. In Nederland worden bijvoorbeeld verouderde kolencentrales versneld uitgefaseerd en in andere landen worden maatregelen getroffen als een minimum prijs voor de emissierechten om de transitie naar CO₂-arme productiemethoden te bespoedigen. Deze maatregelen moeten wel steeds verenigbaar zijn met de richtlijn emissiehandel en de Europese verdragen.

De beschikking inspanningsverdeling

Voor de sectoren die niet onder de emissiehandel vallen, stelt de Europese Unie nationale doelen voor CO₂-reductie. Deze doelen vormen een minimum waardoor er geen belemmering is om nationaal verder te gaan.⁴⁰ Door uitvoering te geven aan deze wet, wordt naar verwachting ruimschoots voldaan aan de doelen zoals deze door de Europese Unie voor Nederland worden vastgesteld.

De monitoringsmechanisme-verordening

De monitoringsmechanisme-verordening stelt geen materiële doelen voor het Europese klimaatbeleid maar bevat procedures voor de registratie en melding van de uitstoot van broeikasgassen. Dit wetsvoorstel bevat eveneens verplichte rapportage instrumenten ten behoeve van de nationale politieke controle. De regering moet beide rapportages verplicht uitvoeren. Bij de definities in dit wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de Europese termen zodat zoveel mogelijk van de Europese registratieverplichtingen kunnen worden gebruikt bij de nationale rapportages. Een dubbele rapportage verplichting blijft echter noodzakelijk omdat de rapportage aan de Europese Commissie op grond van de monitoringsmechanisme-verordening een zeer technisch gehalte heeft, die zich niet goed leent voor politieke controle. Op grond van dit wetsvoorstel wordt de technische informatie op een begrijpelijke en uniforme wijze aan de Kamer gepresenteerd.

³⁹ Overweging 26: Ondanks de rijk geschakeerde mogelijkheden die marktgerichte mechanismen bieden, moet de EU-strategie voor het tegengaan van klimaatverandering berusten op een evenwicht tussen de regeling voor de handel in emissierechten en andere communautaire, nationale en internationale maatregelen.

⁴⁰ Overweging 17: Deze beschikking moet strengere nationale doelstellingen onverlet laten. Wanneer lidstaten hun onder deze beschikking vallende broeikasgasemissies sterker verminderen dan waartoe zij op grond van deze beschikking verplicht zijn, teneinde een strengere doelstelling te verwezenlijken, moet de beperking waarin deze beschikking voorziet voor het gebruik van broeikasgasemissiereductiekredieten, niet gelden voor de bijkomende emissiereductie om de nationale doelstelling te halen.

6.3 Nationaal

Op 26 april 2016 is de Omgevingswet in het Staatsblad gepubliceerd.⁴¹ Het streven is dat deze wet in 2019 in werking zal treden. De Omgevingswet bevat de mogelijkheid om omgevingswaarden vast te stellen. Omgevingswaarden zijn waarden voor de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een deel daarvan. Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld door gemeenten, provincies of het Rijk. Als niet aan de omgevingswaarde kan worden voldaan, moet het bestuursorgaan dat de waarde heeft vastgesteld een programma opstellen gericht op het behalen van de omgevingswaarde. Daarnaast moeten de waarden gemonitord worden. Overwogen is of aansluiting bij dit systeem wenselijk is. De grote maatschappelijke opgave om te komen tot een duurzame economie rechtvaardigt een aparte Klimaatwet met parlementaire behandeling van de klimaatplannen en klimaatbegrotingen, en maatschappelijke consultaties voor de het vijfjaarlijkse klimaatplan. Het doel van de Klimaatwet is daarbij steeds tweeledig: het vastleggen van ambitieuze doelen om klimaatverandering tegen te gaan, en het politieke en maatschappelijke proces zo te organiseren dat die doelen ook worden gehaald. Dit kan worden bewerkstelligd door samenleving en politiek te verbinden en ruimte te bieden aan initiatieven van alle betrokken actoren. Niet langer kunnen doelen voortdurend worden verlaagd of beleid worden uitgesteld, omdat de regering jaarlijks niet alleen verantwoording aflegt over euro's maar ook over klimaat.

Het simpelweg vaststellen van de maximale CO₂-emissie als omgevingswaarde in de nog in werking te treden Omgevingswet volstaat daarom niet. Het wetsvoorstel verankert immers niet alleen dat Nederland voldoet aan haar bijdrage om de opwarming van de aarde tegen te gaan, maar legt ook het maatschappelijke en politieke proces vast waarin over het beleid richting die doelen verantwoording wordt afgelegd.

Dat de doelstellingen van de Klimaatwet niet vast worden gelegd in de Omgevingswet neemt niet weg dat het creëren van samenhang met de Omgevingswet tot synergie, voordelen en versnelling van de transitie kan leiden. Decentrale overheden spelen een essentiële rol in de transitie naar een duurzame samenleving. Medeoverheden, die eindverantwoordelijk zijn voor een sector, moeten in hun visies nadenken over hun eigen rol in de energietransitie. Medeoverheden kunnen bij de nieuw op te richten klimaatautoriteit desgewenst advies inwinnen over hun klimaatplannen. Tegelijkertijd behoudt de Klimaatcommissie het overzicht over ingediende lokale initiatieven. Ook zal de Klimaatcommissie decentrale overheden waar gewenst adviseren, zodat de door hen gestelde doelen kunnen worden behaald.

7. Financiële gevolgen

Zoals gesteld is het doel van het wetsvoorstel tweeledig: lange termijn klimaatdoelen vastleggen en duidelijk maken hoe die doelen bereikt zullen worden. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afhankelijk van de wijze waarop het klimaatbeleid uiteindelijk zal worden vormgegeven en welke maatregelen worden genomen om de doelstellingen uit het wetsvoorstel te halen. Het klimaatplan is het instrument dat hier inzicht in kan geven. De doelstellingen in de voorgestelde Klimaatwet volgen direct uit de Overeenkomst van Parijs indien er daadwerkelijk naar wordt

⁴¹ Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

gestreefd om de stijging van de mondiale temperatuur tot ruim onder de twee graden Celsius te beperken. Voor zover de voorgestelde doelstellingen verder reiken, zal uit de klimaatplannen moeten blijken wat de additionele maatschappelijke en economische kosten en baten van de benodigde maatregelen zijn.

De Klimaatwet verankert het politieke proces en stimuleert en ondersteunt samenwerking tussen de samenleving en de politiek. De directe financiële gevolgen daarvan zijn beperkt. Niettemin is duidelijk dat de transitie naar een CO₂-arme samenleving vraagt om aanzienlijke investeringen in onderzoek, innovatie en toepassing van technologieën op het gebied van energiebesparing, energieopslag, hernieuwbare energie en infrastructuur. Door PBL en ECN is in 2011 ingeschat dat in het basisscenario de directe kosten richting een CO₂-arme energievoorziening 10 miljard euro per jaar bedragen.⁴² Bij een ambitieuzer doel van 95% reductie van broeikasgassen in 2050, zou in 2040 volgens McKinsey 80% reductie moeten plaatsvinden. De opgave bedraagt in dat geval naar schatting circa 15 miljard euro per jaar.⁴³ Dit betreft deels overheidsinvesteringen en deels private investeringen.

Ook op financieel terrein kan samenwerking worden gestimuleerd. Projecten lopen nu vaak financiering mis doordat ontwikkelingskosten nog hoog zijn met onzekere slagingskansen. Ook ontbreekt vaak een centrale partij die kleinere projecten kan bundelen en samenwerking tussen alle financiers stimuleert. De indieners van deze Klimaatwet zien oprichting van een Nationale Investeringsbank of een vergelijkbaar financieringsinstituut als een kansrijke beleids optie om deze problemen te adresseren. Het instituut kan op afstand van de overheid (en de Rijksbegroting) opereren. De ervaring met FMO leert dat het vliegwieleffect van een dergelijke constructie zeer groot kan zijn. De precieze vormgeving en organisatie van een Investeringsbank voor de Energietransitie valt echter buiten het bereik van deze wet, maar deze Klimaatwet kan wel een startschot zijn voor de oprichting van een investeringsinstelling die de Energietransitie kan faciliteren. Om naar een klimaatneutrale economie te gaan hebben we een economie nodig waarin de vervuiler betaalt en de duurzame en klimaatneutrale ondernemers worden beloont. Dit vergt ook wijzigingen in de randvoorwaarden, zoals het fiscaal stelsel.

Daarnaast zullen er direct vanuit de Klimaatwet extra middelen nodig zijn voor de Klimaatcommissie en voor PBL. Op basis van een vergelijking met het budget van de Britse Committee on Climate Change en verschillende Nederlandse adviescolleges denken de indieners dat een extra bedrag van circa 5,0 miljoen adequaat zou moeten zijn, mits de huidige financiering van de Nationale Energie Verkenning (NEV) volledig in stand blijft. Met de instandhouding van financiering van de NEV zijn de extra middelen die PBL nodig heeft beperkt. Het merendeel van de extra middelen zal gaan naar de op te richten Klimaatcommissie. Mogelijk dient wel het budget en de toegestane formatieruimte van PBL te worden opgehoogd. Een deel van het budget is nodig voor opdrachten aan andere instellingen, waaronder KNMI en ECN. Verondersteld is dat het Ministerie van Economische Zaken het bedrag voor de NEV aan ECN structureel in stand houdt, dat het Ministerie van Economische Zaken de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland binnen het bestaande budget opdracht geeft aan de nieuwe taken mee te werken en dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hiermee in de opdracht aan KNMI rekening houdt. In de berekening is afgezien van de huidige discussie over de toekomst van ECN – voor het benodigde budget maakt dat niet uit.

⁴² PBL en ECN, 2011, Naar een schone economie in 2050: routes verkend.

⁴³ McKinsey & Company, 2016, Accelerating the energy transition: cost or opportunity.

8. Advies en consultaties

Het voorontwerp van deze Klimaatwet is voor consultatie voorgelegd aan de het Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Planbureau, Energie Centrum Nederland, de Algemene Rekenkamer, De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, FNV, CNV, VNO-NCW, Energie Nederland, De Groene Zaak, De Nederlandse vereniging voor Duurzame Energie, Milieudefensie, Greenpeace, Stichting Natuur en Milieu, Hivos, Both Ends en Oxfam Novib. De schriftelijke inbreng van deze organisaties is tijdens een rondetafelgesprek verder besproken. Veel geconsulteerde organisaties zijn in hun inbreng ingegaan op de samenhang tussen Klimaatwet, EU beleid en de Overeenkomst van Parijs. Ook zijn er vragen gesteld over de tussendoelen, het sturen op drie doelstellingen (CO₂-reductie, energiebesparing en hernieuwbare energie) of enkel op CO₂-reductie, en over het ontbreken van de sociale en internationale kant in de Klimaatwet. In dit hoofdstuk wordt besproken of en zo ja hoe de belangrijkste punten uit de consultatie verwerkt zijn in het uiteindelijke wetsvoorstel.

Hoogte doelstellingen

Het voorontwerp van de Klimaatwet is gepresenteerd voor de Overeenkomst van Parijs in 2015 werd gesloten. De consultatie heeft plaatsgevonden na totstandkoming van de Overeenkomst. Een groot deel van de consultaties stelt dan ook vragen over de samenhang tussen de Overeenkomst en de Klimaatwet. Sinds het eerste concept van de Klimaatwet is meer duidelijkheid ontstaan over deze samenhang, de memorie van toelichting is hier op aangepast.

Emissies ETS en non-ETS sector

Uit de consultaties komt naar voren dat het aanvankelijke voorstel voor de verdeling van de CO₂-emissiereductiedoelstelling tussen de ETS en de non-ETS sector onbedoelde bijeffecten heeft. Door de eigenstandige verantwoordelijkheid van Nederland voor het behalen van CO₂-reductie, die voortvloeit uit de overeenkomst van Parijs en uit de uitspraak in de Urgenda zaak, is het mogelijk dat voor de non-ETS sector een onhaalbare doelstelling resulteert als er geen aanvullende nationale maatregelen mogelijk zijn voor de ETS sector. Daarom is ervoor gekozen dat het mogelijk wordt om voor de ETS sector ambitieuzere doelstellingen te formuleren dan op Europees niveau gelden. Waarbij het zoals eerder gesteld de voorkeur heeft om het Europees beleid voor de ETS sector in lijn te brengen met de uitkomsten van de Overeenkomst van Parijs en de nationale ambitie. Mocht dit niet haalbaar zijn, dan zijn maatregelen mogelijk om de weglek van CO₂-uitstoot te beperken, bijvoorbeeld via de opkoop van ETS-rechten. Tevens is het helder dat mondiale en Europese politieke ontwikkelingen hun weerslag kunnen hebben op het benodigde Nederlandse transitiepad.

Vijfjarig koolstofbudget

Het voorstel uit de consultatie om in het klimaatplan een koolstofbudget voor de volledige periode op te nemen en deze per jaar af te stemmen op de doelstellingen voor CO₂-emissiereductie, energiebesparing en toename van het aandeel hernieuwbare energie is overgenomen in de Klimaatwet. Tevens is daarbij flexibiliteit ingebouwd, zodat het achterblijven ten opzichte van de doelstellingen gecompenseerd mag worden met hogere reductie in latere jaren. Waarbij deze achterstand binnen het bestaande klimaatplan wordt ingelopen.

Compenseren in het buitenland

Verschillende partijen geven aan dat ze in de Klimaatwet vastgelegd wensen te hebben dat doelstellingen in Nederland behaald dienen te worden, dat wil zeggen zonder compensatie in het buitenland. Dit uitgangspunt volgt uit de systematiek van de Klimaatwet en past bij de eigenstandige verantwoordelijkheid van Nederland uit de Overeenkomst van Parijs en de uitspraak in de Urgenda zaak om de uitstoot van CO₂ te verminderen. Wel is helder dat ontwikkelingen in het buitenland hun weerslag kunnen hebben op het benodigde Nederlandse transitiepad. Verder moet weglek van uitstoot moet worden tegengegaan, en reducties op Nederlandse bodem moeten niet leiden tot extra import van fossiele energie. Daarom is er naast het reductiedoel in deze wet ook een doelstelling opgenomen voor duurzame energie.

De sociale en maatschappelijke kant van klimaatakkoord

Verschillende partijen wijzen op het belang van maatschappelijk draagvlak voor de ingrijpende gevolgen van de transitie naar een klimaatneutrale samenleving, die draait op hernieuwbare energie. Het gaat daarbij om aandacht voor omscholing, leven lang leren, van werk naar werk trajecten en de maatschappelijke functie van de energietransitie. Dit is een terechte zorg. Om te borgen dat de Minister van Infrastructuur en Milieu rekening houdt met de maatschappelijke functie van de energietransitie is in het wetsvoorstel toegevoegd dat in het Klimaatplan aandacht besteed dient te worden aan het tot stand komen van een eerlijke transitie, werkgelegenheid en scholing. Door de transitie naar een klimaatneutrale samenleving worden oude productieprocessen vervangen door nieuwe, waardoor de gewenste kennis en vaardigheden zullen veranderen. Dat betekent dat er niet alleen behoefte is aan reguliere scholing op de nieuwe werkvelden, maar ook aan omscholing, bijscholing en waar nodig goede sociale plannen voor werknemers die werken met oude productieprocessen. De omscholing en bijscholing van werknemers in de fossiele industrie dient dan ook ter hand te worden genomen.

Internationaal: klimaatfinanciering

De Overeenkomst van Parijs bevat uitdrukkelijk ook een internationale component, waaronder langjarige klimaatfinanciering voor mitigatie en adaptatie, en internationale capaciteitsopbouw. De FNV, milieuorganisaties en ontwikkelingsorganisatie pleiten er voor om deze kant ook toe te voegen aan de Klimaatwet. De indieners van dit wetsvoorstel beamen het belang van internationale solidariteit en aandacht voor het wereldwijde karakter van klimaatverandering. In het klimaatplan dient de regering daarom beschouwingen op te nemen over de ontwikkelingen op internationaal vlak, ook met betrekking tot klimaatfinanciering voor mitigatie en adaptatie, en internationale capaciteitsopbouw. De daadwerkelijke invulling van internationale klimaatfinanciering en capaciteitsopbouw valt buiten de reikwijdte van deze Klimaatwet.

Belang van innovatie voor behalen doelstelling Overeenkomst van Parijs

De NVDE pleit voor opnemen inzet op innovatie in de Klimaatwet. De indieners van het wetsvoorstel onderschrijven het belang van innovatie om toekomstige emissiereducties te halen. Een groot deel van de opgave van de versnelling in reductietempo voor deze Klimaatwet is te behalen met het opschalen van bestaande technieken. Ervaringen in andere landen laten zien dat kostendalingen en innovaties voor deze technieken voor een belangrijk deel samenhangen met toepassen en opschalen van

de techniek.⁴⁴ Voor het behalen van de lange termijn doelstellingen van de Klimaatwet kunnen nieuwe technieken en doorbraakinnovaties nodig zijn. De indieners van deze Klimaatwet zien oprichting van een Nationale Investeringsbank of een vergelijkbaar financieringsinstituut als een kansrijke beleidsoptie om dergelijke nieuwe technieken en doorbraakinnovaties te financieren. Zeker wanneer daarbij wordt samengewerkt binnen Mission Innovation⁴⁵ en met de Breakthrough Energy Coalition.

Definitie en doel hernieuwbare energie

De planbureaus vragen zich af wat onder duurzame energie wordt verstaan. In het wetsvoorstel is dit verduidelijkt door duurzame energie te wijzigen in hernieuwbare energie, overeenkomstig de Europese definitie. Hoewel beide termen in het dagelijks spraakgebruik door elkaar heen gebruikt worden is er een verschil. Waar hernieuwbare energie een energiebron heeft die voor praktisch onbeperkte tijd te gebruiken dient te zijn, moet een duurzame energiebron daarbovenop ook nog weinig milieuschade met zich meebrengen.

Tevens geven de planbureaus aan inzet op duurzame energie, met uitsluiting van kernenergie en afvang en opslag van CO₂ (CCS) de kosten opdrijft. De Klimaatwet laat de mogelijkheid om technieken voor negatieve emissies te onderzoeken open, en sluit ook de inzet van CCS niet uit. Kolen- en gascentrales met CCS, en kernenergie vallen echter niet onder de Europese definitie voor hernieuwbare energie.

Naar mening van de indieners van de Klimaatwet hangen de kosten ook sterk af van de vraag of de totale maatschappelijke kosten worden meegerekend of enkel de kostprijs zonder schade aan gezondheid en milieu, volgens Stanford scheelt dat 70 miljard Euro, oftewel 5,7% van het BBP, aan gezondheidskosten en levert het ruim 300.000 banen op⁴⁶. Tevens veranderen de inzichten van welk aandeel hernieuwbare energie technisch te integreren is ook. Zo hebben Duitse netbeheerders het inmiddels over integratie van 80% duurzame elektriciteit, zonder problemen of behoefte aan grootschalige energieopslag. Ook de kosten van technieken, zoals windenergie, zonne-energie en energieopslag dalen nog steeds. Er zijn ook verschillende studies die indiceren dat 100% hernieuwbare energie haalbaar en betaalbaar is. Bijvoorbeeld het rapport «Nederland 100% op duurzame energie in 2030» van Urgenda en «Energievisie 2035» van Stichting Natuur & Milieu. In «Nederland 100% op duurzame energie in 2030» wordt op basis van het Energietransitie model van Quintel Intelligence doorgerekend dat de jaarlijkse energiekosten in 2030 met bijna 3 miljard Euro per jaar dalen als ingezet wordt op 100% hernieuwbare energie.⁴⁷ In «Energievisie 2035» dalen de CO₂-emissies in 2035 met 67% ten opzichte van 1990, terwijl de energievoorziening 1,7 miljard Euro per jaar goedkoper is dan doorgaan op de huidige weg.⁴⁸

Voor zover wordt gesteld dat hernieuwbare energie enkel een middel is om het doel CO₂-reductie te bereiken, en geen eigenstandig doel. Naar mening van de indieners van de Klimaatwet is een hernieuwbare energie juist een belangrijk doel van klimaatbeleid. Een groot deel van de CO₂-emissies hangt samen met de energievoorziening. Om de doelstel-

⁴⁴ Energy Democracy, Morris en Jungjohann, 2016.

⁴⁵ Kamerstuk 31 239, nr. 217.

⁴⁶ The Solutions Project, 100% Netherlands.

⁴⁷ Nederland 100% op duurzame energie in 2030, Urgenda, 2014.

⁴⁸ Energievisie 2035, Stichting Natuur en Milieu, 2016.

lingen voor 2050 te halen is dan ook een fors aandeel hernieuwbare energie nodig.

Vastleggen van de lange termijn doelstelling voor 100% hernieuwbare energie in 2050 voorkomt wijzigingen in het beleid en draagt naar mening van de indieners bij aan borging van het instrumentarium, waarmee investeringen in verdere innovatie en in grote energieprojecten op land en op zee mogelijk worden gemaakt. De combinatie van het doel voor CO₂-reductie en het doel voor hernieuwbare energie geeft de gewenste contouren van een route aan waarlangs de einddoelen gehaald dienen te worden, zonder de route bij voorbaat precies vast te leggen. Hiermee biedt de klimaatwet juist de door de Raad van State geadviseerde borging van instrumentarium om investeringen in innovatie en grote energieprojecten mogelijk te maken.

Hernieuwbare energie heeft ook belangrijke positieve neveneffecten, zoals het verminderen van luchtvervuiling, het vergroten van de energie onafhankelijkheid en het vergroten van draagvlak voor de energietransitie.⁴⁹ Lokale energieproductie door burgers en coöperaties van burgers zorgt, volgens de Energie Agenda, voor meer bewustzijn van en draagvlak voor de energietransitie.⁵⁰

Rol Algemene Rekenkamer

De Rekenkamer is kritisch over de toebedachte rol en benadrukt haar onafhankelijkheid. De Rekenkamer vindt het leveren van inzicht in de voortgang van het behalen van de doelstellingen van de klimaatbegroting vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van ministeries. De indieners hebben de rol van de Algemene Rekenkamer uit het wetsvoorstel gehaald en bij de verantwoordingscyclus verheldert dat departementen verantwoording dienen af te leggen over de behaalde resultaten.

Carbon leakage

CPB maakt zich zorgen over het verplaatsen naar het buitenland van energie-intensieve industrie bij stringent klimaatbeleid in Nederland. Het CPB gaat uit van de veronderstelling dat de rest van de wereld geen (stringent) klimaatbeleid gaat voeren. Uitgangspunt na Parijs dient te zijn dat andere landen zich ook aan internationale afspraken gaan houden en dus ook klimaatbeleid gaan voeren. Dit gebeurt ook al in China, Canada en India. Ook in de Verenigde Staten daalt het gebruik van CO₂-intensieve kolen voor de elektriciteitsproductie sneller dan verwacht.⁵¹ Internationale ambitieuze actie is nodig tegen klimaatverandering en vermindert het risico van carbon leakage. Mocht de internationale ambitie onverhoopt achterblijven bij de Nederlandse, dan ontslaat dat Nederland niet van haar verantwoordelijkheid zelf actie te ondernemen. Er zullen dan wel maatregelen nodig kunnen zijn om carbon leakage tegen te gaan. Voor het bedrijfsleven kan er worden gekeken naar specifieke maatregelen om concurrentienadelen te adresseren, maar zoals door de VN, de OESO en de Europese Commissie ook wordt gesteld biedt voorlopigen in het

⁴⁹ Somanathan E., T. Sterner, T. Sugiyama, D. Chimanikire, N. K. Dubash, J. Essandoh-Yeddu, S. Fifita, L. Goulder, A. Jaffe, X. Labandeira, S. Managi, C. Mitchell, J. P. Montero, F. Teng, and T. Zyllicz, 2014: National and Sub-national Policies and Institutions. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

⁵⁰ Energie Agenda, 2016.

⁵¹ U.S. Drop in Coal Usage Exceeds Expectations Envisioned in EPA's Clean Power Plan, Institute for Energy Economics and Financial Analysis, 2017.

vergroenen van de economie juist enorme kansen. Daarnaast waarschuwt DNB juist op de risico's van de relatief CO₂-intensieve Nederlandse economie en het achterlopen op gebied van hernieuwbare energie. Het is dus zaak om de achterstand in te halen. Volgens de Overeenkomst van Parijs en de uitspraak in de klimaatzaak heeft Nederland ook een eigenstandige verantwoordelijkheid en verplichting om haar deel te leveren aan de voor het behalen van de doelstelling benodigde CO₂-reductie.

Borging van afspraken

De milieubeweging maakt zich in haar reactie zorgen over de wijze waarop de afspraken geborgd zijn. De verantwoordingscyclus is op basis daarvan en met input van PBL en de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEa) verhelderd en aangescherpt. Waarbij de rol van rekenmeester belegd is bij het PBL. Tevens is op basis van verschillende adviezen voorzien in een onafhankelijke Klimaatcommissie, die de regering voorziet van advies over het halen van de doelstellingen van de Klimaatwet.

Energiefunctie i.p.v. economische sectoren

Energie Nederland en RLI bepleiten dat wordt uitgaan van energiefuncties in plaats van economische sectoren in het wetsvoorstel. Het voordeel hiervan is dat meer sector overstijgend gekeken wordt naar CO₂-reductiemogelijkheden. Naar mening van de indieners strookt indeling naar energiefunctie onvoldoende met de Haagse werkelijkheid en zorgt dit voor minder inzicht voor stakeholders. Daarom wordt gekozen voor indeling van de CO₂-emissiereductiedoelstelling en de doelstelling voor energiebesparing per sector. De regering heeft de vrijheid om de sectorindeling binnen het klimaatplan en de jaarlijkse klimaatbegroting aan te passen, mits daarover verantwoording wordt afgelegd en de overall doelstellingen behaald worden. Bij verduurzaming van de energievoorziening kan inzicht in de voortgang van verduurzaming per energiefunctie mogelijk wel tot meer inzicht leiden.

Landelijke en Regionale energiebestemmingsplannen voor investeringen in infrastructuur

De indieners hebben er voor gekozen om geen aparte landelijke en regionale energiebestemmingsplannen te maken voor investeringen in de infrastructuur. Naar verwachting van de indieners bieden de omgevingsvisies voldoende ruimte om dit aspect van de energietransitie een plaats te geven. Naar mening van de indieners dient de regering medeoverheden actief uit te nodigen om de effecten van de energietransitie op te nemen in hun omgevingsvisie. De Balans voor de Leefomgeving biedt de mogelijkheid om de effecten van de omgevingsvisies te monitoren. De Klimaatwet biedt lokale en regionale overheden ook de mogelijkheid om hun omgevingsvisies voor te leggen voor advies aan de Klimaatcommissie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 – begripsbepalingen

Vanwege het feit dat een groot deel van het klimaatbeleid gericht op het beperken van emissies van broeikasgassen internationaal en Europees bepaald is en dit wetsvoorstel niet beoogt verandering aan te brengen in de Nederlandse implementatie van deze instrumenten, wordt zo veel mogelijk aangesloten bij internationale en Europese begrippen.

Ten eerste wordt verwezen naar de richtlijn hernieuwbare energie (richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140) om het kader te scheppen waarbinnen het begrip «hernieuwbare energie» wordt vormgegeven. Het voorgestelde artikel 1 verwijst voor de definitie van het begrip hernieuwbare energie naar artikel 2, onderdeel a, van de richtlijn hernieuwbare energie waarin wordt bepaald dat hernieuwbare energie afkomstig is uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk: wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen. Vervolgens verwijst het voorgestelde artikel 1 naar de artikelen 5 tot en met 11 van deze richtlijn om te duiden hoe het aandeel hernieuwbare energie wordt bepaald.

Ten tweede wordt voor de definitie van broeikasgassen aangesloten bij de gassen, bedoeld in de monitoringsmechanisme-verordening (verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, L 165). Momenteel benoemt deze bijlage als broeikasgas koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄), distikstofoxide (N₂O), zwavelhexafluoride (SF₆), diverse fluorkoolwaterstoffen (HFK's) en perfluorkoolwaterstoffen (PFK's). Mochten nieuwe broeikasgassen onder de werking van de verordening worden gebracht, dan vallen deze automatisch ook onder de werking van het wetsvoorstel. Niet alle broeikasgassen hebben hetzelfde effect. Daarom wordt bij de berekening van de uitstoot van broeikasgassen gerekend met koolstofdioxide-equivalenten. De wijze waarop deze omrekening plaatsvindt, is vastgelegd in de monitoringsmechanisme-verordening. Aangezien de definitie van emissie van broeikasgassen naar deze verordening verwijst wordt daarmee ook de berekeningsmethode voor koolstofdioxide-equivalenten van toepassing.

Ten slotte wordt voor de definitie van sector in het wetsvoorstel verwezen naar de indeling van bronnen voor de emissies van broeikasgassen zoals deze onder artikel 4, eerste lid, onderdeel a, het Klimaatverdrag is vastgesteld.

Daarnaast bevat het voorgestelde artikel 1 een omschrijving van het begrip emissiebudget: totaal aan emissies van broeikasgassen dat binnen Nederland mag worden uitgestoten in een te bepalen periode. Dit begrip sluit aan bij de wijze waarop in het klimaatplan en in de klimaatbegroting wordt bepaald hoeveel broeikasgassen in een periode van vijf jaar dan wel in een kalenderjaar mag worden uitgestoten. Waar het emissiebudget uiteindelijk op van toepassing is, bepaalt of sprake is van het nationaal emissiebudget, bedoeld in het klimaatplan, of een departementaal of sectoraal emissiebudget zoals opgenomen in de klimaatbegroting. Er is nadrukkelijk voor gekozen niet de term «jaarlijkse emissieruimte» uit de beschikking inspanningsverdeling hiervoor te gebruiken. Dit om het onderscheid duidelijk te maken met de jaarlijkse emissieruimte die Nederland op basis van deze beschikking vanuit de Europese Unie toebedeeld krijgt en het emissiebudget dat op basis van het wetsvoorstel noodzakelijk is om de doelstellingen van dit wetsvoorstel en dus de verdergaande Nederlandse ambities te verwezenlijken. Dit onderscheid is ook gemaakt om aan te geven dat voor de berekening van het emissiebudget niet alle compensatiemogelijkheden gelden die voor het voldoen aan de jaarlijkse emissieruimte wel gelden. Artikel 3, vierde lid, van de beschikking inspanningsverdeling maakt het mogelijk om maximaal 5%

van het emissiebudget over te dragen aan of te verkrijgen van een andere lidstaat. Artikel 7 van de beschikking maakt het ook mogelijk projecten en emissiereducties die buiten de Europese Unie plaatsvinden mee te laten wegen in het jaarlijkse emissiebudget. Dit wetsvoorstel richt zich nadrukkelijk op de eigenstandige verantwoordelijkheid van Nederland om de doelstellingen te behalen. Daarom worden bij de doelstellingen van artikel 3 en de emissies zoals bedoeld in artikel 2, alleen de nationale emissie van broeikasgassen betrokken. Compensatiemogelijkheden buiten Nederland, zoals wel mogelijk zijn voor de Europese bepaalde nationale emissieruimte, spelen voor dit wetsvoorstel dus geen rol.

Artikel 2 – toepassingsbereik en doelen

Het voorgestelde artikel 2 definieert het toepassingsbereik en hoofddoel van de Klimaatwet. De Klimaatwet stelt doelen voor het klimaatbeleid van de regering en biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken. Hiertoe bevat het wetsvoorstel in de volgende artikelen kwantitatieve doelstellingen en wordt bepaald op welke wijze het kabinet het klimaatbeleid inzichtelijk maakt en op welke wijze hierover verantwoording wordt afgelegd. Op deze wijze wordt aan de samenleving op structurele wijze inzicht geboden in de stappen het kabinet zal zetten en worden het parlement tevens stevige handvaten geboden om sturing te geven aan het beleid en de regering aan te spreken de uitvoering en realisatie van dat beleid.

Aangezien het Nederlandse klimaatbeleid zich afspeelt in internationale, maar met name in de Europese context, wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de Europese regelgeving op dit punt, meer specifiek de monitoringsmechanisme-verordening. Voor de toepassing van het wetsvoorstel geldt op basis van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, als de emissie van broeikasgassen de uitstoot binnen Nederland van broeikasgassen als bedoeld in artikel 2, onderdeel b, van de monitoringsmechanisme-verordening. Deze verordening verwijst naar de verplichtingen onder het Klimaatverdrag en maakt duidelijk welke emissies van broeikasgassen moeten worden meegenomen. Dit betekent ten eerste dat enkel de emissies van de in die instrumenten genoemde sectoren en bronnen relevant voor de bepaling van de Nederlandse emissies van broeikasgassen. Ook de beschikking inspanningsverplichting en de richtlijn emissiehandel bouwen voort op deze indeling. Het gaat om emissies in broeikasgassen in de sectoren energievoorziening, gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, landbouw en industrie. Deze sectoren zijn vervolgens weer onderverdeeld in categorieën. Dit betekent verder dat emissies uit landgebruik en bosbouw momenteel nog buiten het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel vallen. Ook emissies uit de luchtvaart en scheepvaart vallen momenteel nog grotendeels buiten het Europese systeem. Mochten deze op termijn binnen het Europese systeem vallen, dan ligt het in de rede dat zij ook onder de werking van het voorgestelde kader voor de ontwikkeling van het Nederlandse beleid moeten vallen. Indien dit noodzakelijk is, zal het toepassingsbereik hierop worden aangepast.

In de gehanteerde definitie van de emissie van broeikasgassen ligt ook besloten dat negatieve emissies worden betrokken. Het gaat dan om processen die broeikasgassen uit de atmosfeer onttrekken zoals een combinatie van de inzet van biomassa afvang en opslag van CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS). De wijze waarop deze negatieve emissies kunnen worden afgetrokken van de emissies van broeikasgassen is geregeld in de monitoringsmechanisme-verordening.

Uit deze bepalingen volgt ook wanneer emissies van broeikasgassen kwalificeren als «Nederlandse» emissies van broeikasgassen. Onder Europees systeem bestaan Nederlandse emissies uit emissies die onder de beschikking inspanningsverdeling en de richtlijn emissiehandel vallen. Deze verdeling blijft in stand met dien verstande dat dit wetsvoorstel dus verdergaande verplichtingen oplegt.

De aansluiting bij het Europese systeem betekent tevens dat de emissies van broeikasgassen van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba niet zijn opgenomen in het toepassingsbereik van de Klimaatwet. Dit laat onverlet dat zij op een later tijdstip aan het toepassingsbereik kunnen worden toegevoegd. Hiervoor zal mede van belang zijn in hoeverre het Akkoord van Parijs op deze eilanden van toepassing zal zijn. Hiervoor is echter eerst noodzakelijk dat ook het Klimaatverdrag op de eilanden van toepassing wordt verklaard. Dat is momenteel nog niet het geval.

Artikel 3 – doelstelling broeikasgassen en hernieuwbare energie

Het voorgestelde artikel 3 bevat de kwantitatieve doelstellingen voor de beperking van emissies van broeikasgassen en hernieuwbare energie. De emissies van broeikasgassen in Nederland zijn per 31 december 2030 ten minste 55% minder en per 31 december 2050 ten minste 95% minder ten opzicht van de emissies in 1990. Zoals hierboven is aangegeven zijn er op dit moment nog geen vastgestelde Europese verplichtingen voor Nederland op deze tijdsperiode.

Voor hernieuwbare energie is als einddoel bepaald dat het aandeel hernieuwbare energie in 2050 100% is. Er is geen tussendoel opgenomen voor 2030. In de periode tot 2050 worden doelstellingen voor de emissie van broeikasgassen als leidend beschouwd, maar deze kunnen niet gehaald worden zonder de inzet van hernieuwbare energiebronnen. In dat opzicht vloeien uit de emissie doelstellingen dus ook een opgave voor het energiebeleid voort. Om ruimte te bieden aan de wijze waarop emissie doelstellingen gehaald worden, is voor hernieuwbare energie echter geen tussendoel opgenomen. De doelstellingen vormen de basis voor het klimaatbeleid van de regering en geven in dat opzicht de kaders aan waarbinnen het klimaatbeleid van de regering moet worden vormgegeven. De doelstellingen dienen niet als kader voor de afweging of individuele projecten in Nederland doorgang kunnen vinden en zijn daarom ook niet als grenswaarde of individuele normstelling vormgegeven. Zij zijn richtinggevend voor het beleid dat de regering de komende decennia op het gebied van klimaat zal voeren en bindend voor de inrichting van de klimaatplannen en -begrotingen in deze periode.

Artikel 4 – inhoud klimaatplan

Het primaire instrument waarmee de regering het klimaatbeleid vorm dient te geven is het klimaatplan. Het klimaatplan bevat de hoofdzaken van het door de regering te voeren klimaatbeleid gericht op het realiseren van de doelen, bedoeld in artikel 3, voor de eerstvolgende vijf jaren en geeft richting aan het klimaatbeleid voor de daarop volgende 10 jaren. Met deze vijfjaarlijkse cyclus wordt aangesloten bij de verplichtingen die de Overeenkomst van Parijs aan de verdragspartijen oplegt. De doorkijk naar de daarop volgende tien jaren bevordert de consistentie en voorspelbaarheid van het Nederlandse klimaatbeleid.

Het voorgestelde tweede lid geeft een aantal gegevens aan die het klimaatplan tevens bevat en heeft tot doel de keuzes die de regering maakt ten aanzien van het klimaatbeleid met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens te onderbouwen. Het gaat dan ten eerste om het verschaffen een beschrijving en kwantificering van de emissie van broeikasgassen uitgestoten in de vijf jaren voorafgaand aan de vaststelling van het klimaatplan die voor wat betreft de broeikasgassen per sector. Ten tweede

gaat het om een prognose over de te verwachten emissie van broeikasgassen voor vijf eerstkomende jaren en tien daarop volgende jaren. Ook bevat het klimaatplan beschouwingen over de meest recente wetenschappelijke inzichten mogelijkheden omtrent klimaatverandering, de ontwikkeling in de technologische mogelijkheden om de uitstoot van broeikasgassen te beperken en wereldwijde en Europese ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn voor het Nederlandse beleid. Dit laatste punt dient ertoe om te garanderen dat het Nederlandse beleid niet in isolatie wordt opgesteld maar daar waar mogelijk aansluit op internationale en Europese initiatieven en ontwikkelingen. Ten slotte bepaalt het voorgestelde vijfde lid dat een beschouwing wordt gegeven van de gevolgen die het te voeren klimaatbeleid van de regering heeft op de werkgelegenheid en de opleiding en scholing van werknemers, de ontwikkeling van de economie en het tot stand komen van een eerlijke transitie. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op deze eerlijke transitie.

Gelet op de bijzondere positie van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en de wens van het parlement en de toezeggingen van de regering om het Overeenkomst van Parijs te zijner tijd ook van toepassing te laten zijn op eilanden ligt het in de lijn der verwachtingen dat de in het klimaatplan zal worden ingegaan op de wijze waarop het klimaatbeleid voor de eilanden wordt vormgegeven en de wijze waarop Nederland de eilandsbesturen op dit punt zal ondersteunen.

Het klimaatplan is kaderstellend voor de wijze waarop de regering het klimaatbeleid vormgeeft en voor de wettelijk voorgeschreven klimaatbegroting. Hieruit kan worden afgeleid dat aan het klimaatplan rechtsgevolgen zijn verbonden en als besluit zou kunnen worden aangemerkt. Echter, het klimaatplan richt zich nadrukkelijk enkel tot de regering en heeft in samenspel met de klimaatbegroting en het klimaatjaarsverslag tot doel een kader voor het regeringsbeleid te creëren. Het klimaatplan beoogt geen externe werking te hebben. Het is om die reden niet aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en is om die reden dan ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Artikel 5 – nationaal emissiebudget en tussendoelen

Een centraal onderdeel van het klimaatbeleid is het bepalen van het nationaal emissiebudget voor de uitstoot van broeikasgassen. Het nationaal emissiebudget concretiseert de wijze waarop de doelstellingen gerealiseerd gaan worden. Het voorgestelde artikel 5 bepaalt dan ook dat het klimaatplan onverminderd artikel 4 het nationaal emissiebudget voor broeikasgassen voor de komende vijf jaren bevat en een indicatie van het nationaal emissiebudget voor de tien daarop volgende jaren. Het nationaal emissiebudget, zoals dat in het klimaatplan wordt opgenomen, omvat totaal aan emissies van broeikasgassen dat in Nederland kan worden uitgestoten in de planperiode van het klimaatplan. In de toelichting op het nationaal emissiebudget wordt aangegeven op welke wijze het nationaal emissiebudget een bijdrage levert aan het bereiken van de emissiedoelstellingen uit de wet. Tevens wordt een indicatie gegeven van de wijze waarop het nationaal emissiebudget over de sectoren verdeeld wordt. Ten slotte wordt in de toelichting op het nationaal emissiebudget een toelichting gegeven op de maatregelen die naar verwachting noodzakelijk zijn om de emissies te beperken tot het nationaal emissiebudget en de gevolgen van deze maatregelen voor de economie en de werkgelegenheid. Ook moet de kosteneffectiviteit van de maatregelen en de wijze waarop rekening is gehouden met het toekomstig reductiepotentieel worden toegelicht. Het nationaal emissie-

budget en de indicatieve verdeling ervan over de sectoren vormt het kader voor de beleidsontwikkeling van de regering. Het klimaatbeleid dat zij de voor de planperiode vaststelt en de maatregelen die zij zal treffen, zijn erop gericht om overschrijding van het nationaal emissiebudget te voorkomen. Het nationaal emissiebudget staat dan ook niet in weg aan individuele projecten en besluiten voor zover die passen binnen het beleid van de regering en de getroffen maatregelen, dit in lijn met de wijze waarop wordt omgegaan met de budgetten uit richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309), de zogenaamde NEC-richtlijn.⁵²

Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 5 dat het klimaatplan doelstellingen ten aanzien van hernieuwbare energie en energiebesparing omvat. De doelstellingen voor het aandeel hernieuwbare energie fungeren als tussendoelen om uiteindelijk het einddoel van 100% in 2050 te realiseren. Om de regering een bepaalde mate van vrijheid te geven ten aanzien van de wijze waarop de emissiedoelstellingen en de einddoelstelling voor hernieuwbare energie te behalen, zijn deze tussendoelen nadrukkelijk bewust niet in het wetsvoorstel zelf opgenomen. Deze doelen worden in het klimaatplan opgenomen omdat deze energiedoelstellingen essentieel zijn voor het behalen van de emissiedoelstellingen en de daaruit voortvloeiende budgetten. Gelet op de investeringen die noodzakelijk zijn om de energiedoelstellingen te halen is het wenselijk dat voor de planperiode van vijf jaren duidelijk wordt wat van de regering en de samenleving verwacht wordt. Om dezelfde reden is tevens een indicatie van de doelstelling voor de volgende tien jaren wenselijk. Het klimaatplan voorziet hierin.

Artikel 6 – vaststelling klimaatplan

Het voorgestelde artikel 6 geeft aan dat de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en nadat het overlegd is aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, het klimaatplan vaststelt. Dit maakt hem verantwoordelijk voor de coördinatie rondom de totstandkoming van het klimaatplan, en aanspreekbaar voor de uitvoering ervan. Echter, zoals hierboven uiteen is gezet, is klimaatbeleid, en het daarmee samenhangende energiebeleid, een onderwerp van nationaal belang. Het overstijgt de individuele departementen doordat de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen inhoudelijk onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen valt. De indicatieve verdeling van het emissiebudget over de sectoren impliceert ook een verdeling van de verantwoordelijkheid voor het behalen van die budgetten over de verschillende departementen. Ook de inzet van beleid en bijbehorende maatregelen valt onder de verantwoordelijkheid van verschillende Ministers. Zo zal in de huidige taakverdeling de Minister van Economische zaken de verantwoordelijkheid dragen voor het behalen van het emissiebudget voor de landbouw sector en de industrie, en zal de Minister van Infrastructuur en Milieu inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de budgetten voor verkeer en vervoer. Het feit dat het klimaatplan wordt vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad garandeert dat alle departementen betrokken zijn bij het opstellen van het klimaatplan. Het voorgestelde artikel bepaalt vervolgens in het eerste lid dat het klimaatplan aan de Eerste en Tweede Kamer wordt overlegd en verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op deze

⁵² Deze richtlijn wordt per 01 juli 2018 vervangen door richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van richtlijn 2001/81/EG (PbEU L334).

wijze wordt niet alleen parlementaire betrokkenheid maar ook maatschappelijke participatie vereist. De Klimaatcommissie brengt advies uit over het klimaatplan en het nationaal emissiebudget. Bij de toelichting op de artikelen 12 en 13 wordt hierop nader ingegaan. Het derde lid van artikel 6 geeft aan het advies van de Klimaatcommissie in acht wordt genomen en dat enkel gemotiveerd kan worden afgeweken van het advies inzake het nationaal emissiebudget. Dit betekent dat het advies van de Klimaatcommissie op dit punt een zwaarwegend karakter heeft. De Climate Change Act van het Verenigd Koninkrijk werkt met een vergelijkbare «comply or explain» systematiek. Het parlement heeft hierdoor duidelijk zicht op de keuzes die de regering maakt en kan de regering hierop aanspreken en indien wenselijk aansturen. Uiteraard ligt het in de lijn der verwachtingen dat de regering ook ten aanzien van de overige onderdelen van het klimaatplan aangeeft in hoeverre het de adviezen van de Klimaatcommissie heeft overgenomen. Hier wordt de regering echter iets meer vrijheid geboden.

De wetenschappelijke, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen rondom klimaat en klimaatbeleid zijn sterk aan verandering onderhevig. Internationale en Europese ontwikkelingen kunnen aanpassing van het klimaatplan vergen. Het voorgestelde vierde lid maakt dan ook mogelijk dat het klimaatplan gewijzigd kan worden. De procedurele vereisten die gelden voor de totstandkoming zijn ook op de wijziging van toepassing.

Ten slotte bepaalt het voorgestelde vijfde lid dat het klimaatplan ten minste eenmaal in de vijf jaren en voor de eerste maal uiterlijk in 2019 wordt vastgesteld. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat het klimaatplan aansluit bij de cyclus onder de Overeenkomst van Parijs. In 2018 vindt de eerste faciliterende dialoog plaats onder de Overeenkomst van Parijs om de inspanningen van de verdragsluitende partijen te inventariseren gericht op het behalen van de lange termijn doelstellingen en om input te leveren voor de voorbereiding van de Nationally Determined Contributions (NDC's). In 2019 moet het Nederlandse beleid worden bepaald voor de invulling van de NDC en in 2020 moeten de Europese Unie en Nederland de definitieve bijdragen indienen. Vaststelling van het klimaatplan in 2019 voor de periode 2020–2024 geeft de mogelijkheid in het klimaatplan deze verplichtingen mee te nemen. Deze cyclus herhaalt zich elke vijf jaren. Mocht eerdere aanpassing wenselijk of noodzakelijk zijn, dan is dat mogelijk. Daarnaast kan het wenselijk zijn aan te sluiten bij andere plan-verplichtingen. Voor zover het niet mogelijk is de plan-cycli op elkaar aan te passen, bestaat uiteraard altijd de mogelijkheid om de plannen inhoudelijk zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en daar waar mogelijk gebruik te maken van dezelfde gegevens. Hoewel kaders worden meegegeven voor de inhoud en vormgeving van het klimaatplan, is de inschatting dat voldoende ruimte bestaat voor synergie met andere plannen.⁵³

Artikel 7 – inhoud klimaatbegroting

De volgende stap in de wettelijke verankering van het beleidsproces voor de ontwikkeling van het klimaatbeleid is de klimaatbegroting. Zoals hierboven aangegeven is met het gebruik van deze term nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de wijze waarop de rijksfinanciën geregeld worden, omdat zowel voor geld als voor broeikasgassen geldt dat op echt op is. Wanneer teveel wordt uitgegeven of teveel wordt uitgestoten wordt een

⁵³ De indieners denken hierbij bijvoorbeeld aan synergie met het Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan, zoals recent door de Europese Commissie is voorgesteld het voorstel voor een richtlijn inzake de governance van de energie-unie.

tekort opgebouwd dat vroeger of later negatieve effecten heeft. Op basis van het voorgestelde artikel 7 bevat de klimaatbegroting de uitwerking van het door de regering te voeren klimaatbeleid per kalenderjaar en bestaat uit het nationale klimaatoverzicht en de departementale klimaatbegrotingen van Onze Ministers wie het aangaat. De klimaatbegroting bevat een «nationaal deel» waaruit blijkt wat de doelen voor dat kalenderjaar voor Nederland als geheel zijn en een departementaal deel, gericht op de specifiek beleidsverantwoordelijkheden van de departementen via de departementale begroting. Deze tweedeling is gekozen om onderscheid te maken tussen de nationale coördinatie, waar de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor is en de departementale uitvoering, waar de Minister die het aangaat verantwoordelijk voor is. Het nationaal klimaatoverzicht bevat een overzicht van de totale verwachte emissies van broeikasgassen. Daarnaast bevat het beschouwingen over de het aandeel hernieuwbare energie en de hoeveelheid energiebesparing in relatie tot de doelstellingen die daarvoor in het klimaatplan zijn opgenomen. Het nationaal klimaatoverzicht geeft op deze wijze een totaalbeeld van de ontwikkelingen op deze punten in Nederland. Daarnaast bevat de klimaatbegroting de departementale klimaatbegrotingen van de Ministers wie het aangaat waarin het emissiebudget per sector, de verwachte emissies voor de betreffende sector op basis van vastgesteld beleid, de verwachte emissies voor de betreffende sector op basis van voorgenomen beleid, een overzicht van de voorgenomen maatregelen, gericht op het beperken van emissies van broeikasgassen in de betreffende sector tot het emissiebudget, en de mate waarin en de wijze waarop het emissiebudget per sector bijdraagt aan het bereiken van het nationale emissiebudget zijn opgenomen. De voorgeschreven informatie in de departementale begroting is een ondergrens daarnaast kan ook specifieke onderdelen worden opgenomen die relevant zijn voor dat departement.

Welke Ministers het aangaat hangt af van de beleidsverantwoordelijkheid van de betrokken Ministers voor de relevante sectoren. In de departementale begroting is een emissiebudget per sector opgenomen. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande interdepartementale taakverdeling. Het is vervolgens aan de betrokken Minister om beleid te ontwikkelen en bijbehorende maatregelen te treffen om te zorgen dat de betrokken sectoren binnen de beschikbare emissieruimte blijven en het emissiebudget niet overschreden wordt. Ook de sectorale emissiebudgetten hebben dus met name tot doel het beleid van de regering, en meer specifiek de verantwoordelijk Minister, te sturen. Zij beogen geen externe werking te hebben. Ook hebben zij geen absolute gelding. Een verantwoordelijk Minister kan ervoor kiezen om binnen de departementale begroting tussen sectoren te schuiven met emissiebudgetten mocht blijken dat binnen een bepaalde sector een doelstelling onhaalbaar blijkt. Ook interdepartementaal, dus tussen de emissiebudgetten van sectoren die onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen vallen, kan geschoven worden. De jaarlijkse begroting is dienend aan de doelstellingen en de budgetten die in het klimaatplan opgenomen zijn. Dit impliceert dat ook tussen verschillende nationale klimaatbegrotingen geschoven kan worden. Indien in een bepaald jaar het nationaal klimaatoverzicht een overschrijding van het emissiebudget aantoont, kan dit in een volgende klimaatbegroting gecompenseerd worden. Dit is een proces dat aan de regering is, zolang de overkoepelende emissie- en energiedoelstellingen uit het klimaatplan, en uiteindelijk, de voorgestelde Klimaatwet maar gehaald worden en hierover verantwoording aan het parlement wordt afgelegd. Deze flexibiliteit is noodzakelijk om voldoende recht te doen aan de dynamische context waarbinnen klimaatbeleid wordt vormgegeven. Zowel de wetenschappelijk als technologische ontwikkelingen op dit terrein zijn onvoorspelbaar. Daarnaast moet ruimte geboden

worden aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Zoals hierboven opgemerkt bevat de beschikking inspanningsverdeling een vergelijkbaar mechanisme.

Artikel 8 – vaststelling klimaatbegroting

Het voorgestelde artikel 8 regelt de vaststelling van de klimaatbegroting. In lijn met het klimaatplan wordt voorgesteld dat de Minister van Infrastructuur en Milieu de klimaatbegroting vaststelt, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en nadat deze is overlegd aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor het moment van indienen van het ontwerp voor de klimaatbegroting wordt aansluiting gezocht met het moment van indienen van de voorstellen van wet voor de financiële begroting en de miljoenennota. Zoals hierboven aangegeven is hiervoor gekozen om de analogie tussen beide begrotingen te benadrukken. De uitvoering van de klimaatbegroting, dat wil zeggen het beleid en de voorgestelde maatregelen die noodzakelijk zijn om de emissiebudgetten te halen, zal ontegenzeggelijk financiële consequenties hebben die terug te zien zijn in de verschillende departementale financiële begrotingen. Een gelijktijdige indiening en waar mogelijk gelijktijdige behandeling door het parlement is dan de aangewezen wijze om een zo compleet mogelijk beeld van het klimaatbeleid te krijgen. In principe zal de klimaatbegroting dan ook de derde dinsdag van september aan de Eerste en Tweede Kamer worden toegezonden. Mocht de financiële begroting echter op een ander moment worden toegezonden, dan zal hierbij worden aangesloten. De klimaatbegroting wordt niet eerder vastgesteld dan nadat de Klimaatcommissie hier advies over heeft uitgebracht. Op deze wijze wordt de betrokkenheid van de Klimaatcommissie bij het opstellen van de klimaatbegroting geborgd. Hier wordt verderop in deze toelichting nader op ingegaan.

Artikel 9 – inhoud klimaatjaarverslag

De verantwoording over het gevoerde klimaatbeleid en de uitvoering van de klimaatbegroting wordt in het voorgestelde artikel 9 vormgegeven door het klimaatjaarverslag, wederom naar analogie met de wijze waarop de verantwoording over de financiële begroting is vormgegeven. Net als de klimaatbegroting bestaat ook het klimaatverslag uit een nationaal deel met een nationaal klimaatverslag waarin een totaalbeeld wordt gegeven en een departementaal deel dat wordt ingevuld door het departementale klimaatverslag. In het nationale klimaatverslag staan het totaal van de emissies van broeikasgassen, het aandeel hernieuwbare energie en de hoeveelheid energiebesparing in Nederland. In de departementale klimaatverslagen wordt vervolgens een specificatie aangebracht ten aanzien van de emissies van broeikasgassen per sector, uiteraard geplaatst tegenover het emissiebudget zoals dat in de klimaatbegroting was opgenomen. Daarnaast worden de ontwikkelingen en maatregelen die invloed hebben gehad op de emissies van broeikasgassen geschetst.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om voor de verantwoording van de emissies van broeikasgassen een nieuw rapportage of registratiesysteem te creëren. Er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande nationale en internationale verplichtingen op basis van de beschikking inspanningsverdeling, de richtlijn emissiehandel en overige instrumenten. Dit heeft tot gevolg dat niet voor alle sectoren bij de verantwoording al kan worden uitgegaan van de daadwerkelijke emissiecijfers. Enkel voor de sectoren die vallen onder de richtlijn emissiehandel zijn deze namelijk per 1 mei van het jaar volgend op het verslagjaar beschikbaar. Voor de overige sectoren zijn deze cijfers pas later beschikbaar. Het is aan de regering en het parlement om te bepalen of bij

de verantwoording gewerkt zal gaan worden met daadwerkelijke cijfers, voorlopige cijfers, of bijvoorbeeld de prognoses uit een andere publicatie van PBL.

Indien de emissiebudgetten zijn overschreden of indien blijkt dat de ontwikkelingen ten aanzien van hernieuwbare energie en energiebesparing stagneren, dan dient de regering zich hier in het parlement over te verantwoorden. De oorzaken voor de overschrijding en stagnatie moet worden aangegeven. Indien tussen sectoren of tussen departementen geschoven is met emissiebudgetten moet dit worden aangegeven. Ook indien overschrijdingen van de emissiebudgetten moeten worden gecompenseerd in komende klimaatbegrotingen moet dit worden aangegeven. De regering dient inzichtelijk te maken wat nodig is om het nationaal emissiebudget en de overkoepelende doelstellingen uit het klimaatplan tijdig te halen. Eventuele achterstanden dienen te worden beperkt in omvang dienen binnen de resterende periode van het klimaatplan ingelopen te worden.

Op basis van het voorgestelde artikel 12 krijgt het Planbureau voor de Leefomgeving de taak de reductietaakstellingen en maatregelen te evalueren en hierover jaarlijks uiterlijk 1 april een wetenschappelijk rapport uit te brengen. De Minister van Infrastructuur en Milieu zendt dit rapport gelijktijdig met het klimaatverslag toe aan het parlement. Dit rapport zal uiteraard als basis kunnen dienen voor de verantwoording.

Artikel 10 – vaststellen klimaatverslag

Het voorgestelde artikel 10 bepaalt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad het klimaatjaarverslag vaststelt. Deze vaststelling garandeert de betrokkenheid van alle bewindspersonen bij het opstellen van het jaarverslag. Vanwege de gezochte aansluiting bij de begrotingscyclus wordt het klimaatverslag op de derde woensdag van mei van het jaar volgend op het verslagjaar toegezonden aan beide kamers van het parlement, dan wel op het moment waarop de jaarverslagen als bedoeld in de Comptabiliteitswet 2001 worden toegezonden. Er is niet, zoals bij de financiële jaarverslagen, nog voorzien in het formeel dechargeren van de regering of het vaststellen van een slotwet, aangezien ook de klimaatbegroting niet in een wet is opgenomen. Voor de politieke verantwoording volstaat dat het klimaatverslag in een door de ministerraad gedragen besluit vastligt. Wel ligt het in de rede dat regering in het parlement verantwoording zal moeten afleggen over het klimaatverslag.

Artikel 11 – participatie en overleg

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de inspanningen die geleverd moeten worden om klimaatverandering tegen te gaan en die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van deze wet te behalen. Deze inspanningen vergen nauw samenwerking tussen de regering, politiek en alle onderdelen van de samenleving, waaronder andere bestuursorganen, bedrijven, maatschappelijke organisatie maar ook individuele burger. De door de WRR geadviseerde deliberatieve functie, waarbij maatschappelijke dialoog over het lange termijn beleid gestimuleerd en georganiseerd wordt, en waarin nadrukkelijk participatie, dialoog en maatschappelijk initiatieven gestimuleerd worden, wordt door het voorgestelde artikel 11 bij Onze Minister neergelegd. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het algemene beginsel dat de regering ter voorbereiding en uitvoering van regelgeving de samenleving betreft. Door het expliciet in de wet op te nemen ontstaat de mogelijkheid om hem hier nadrukkelijk op aan te spreken.

Uitgangspunt van artikel 11 is dat ten behoeve van de uitvoering van deze wet overleg gevoerd wordt met alle relevante partijen. Het overleg ziet dus niet alleen op het opstellen van het klimaatplan en de klimaatbegroting, maar ook op de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen. Ook ziet het overleg op het bevorderen van afspraken met partijen, waarbij gedacht kan worden aan afspraken zoals het Energieakkoord. Uiteraard kan de Minister van Infrastructuur en Milieu hierbij ondersteund worden door de Klimaatcommissie en kan de feitelijke uitvoering via de Klimaatcommissie geschieden.

Artikelen 12 en 13 – Klimaatcommissie

Het voorgestelde artikel 12 stelt een Klimaatcommissie in, bestaande uit een voorzitter en 4 leden, die in onafhankelijkheid zijn taken vervult. De Klimaatcommissie heeft tot hoofdtaak de Minister van Infrastructuur en Milieu te adviseren over de uitvoering van deze wet en het behalen van de doelstellingen van deze wet. De Klimaatcommissie brengt in ieder geval advies uit over het klimaatplan en het nationaal emissiebudget. Het nationaal emissiebudget zal normaalgesproken op puur wetenschappelijke gronden worden vastgesteld en feitelijk onderbouwd zijn. Het advies heeft een zwaarwegend karakter in die zin dat de Minister van Infrastructuur en Milieu er enkel gemotiveerd van kan afwijken. Het advies over het klimaatplan in den brede kan betrekking hebben op alle facetten van het klimaatplan en zal hierdoor niet alleen een wetenschappelijke maar waarschijnlijk ook een economisch, sociale en maatschappelijke dimensie hebben. Daarnaast adviseert de Klimaatcommissie over de klimaatbegroting en de wijze waarop het daarin opgenomen emissiebudget past binnen de doelen, zoals opgenomen in het vigerende klimaatplan. Deze laatste adviestaak heeft tevens een monitorende component, aangezien het de Klimaatcommissie de gelegenheid geeft om aan de Minister van Infrastructuur en Milieu aan te geven of de uitvoering van het klimaatplan goed verloopt. Omdat ook andere departementen betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet en noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelstellingen, kan de Klimaatcommissie ook andere Ministers dan de Minister van Infrastructuur en Milieu adviseren. Artikel 13 bepaalt hiernaast nog dat ook de Klimaatcommissie op verzoek van provincies of gemeenten advies kan uitbrengen. Hoewel deze taak wellicht ook onder de algemene taakopdracht valt, is ervoor gekozen deze te expliciteren vanwege het belang van de beleidsvorming en de uitvoering van maatregelen op provinciaal en lokaal niveau. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de omgevingsvisies die lagere overheden in de toekomst zullen opstellen onder de Omgevingswet, maar ook lokale initiatieven voor vergroening kunnen hier onder vallen. Bestaande initiatieven van overheden zijn bijvoorbeeld het Gelders Energieakkoord en de klimaatbegroting van de gemeente Eindhoven. De Klimaatcommissie zendt een afschrift van deze adviezen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Bij de uitoefening van zijn taken maakt de Klimaatcommissie gebruik van de wetenschappelijke rapporten die het PBL opstelt. Ratio hierachter is ondermeer de monitorende rol die het PBL inneemt bij de uitvoering van deze wet en de wens een goede koppeling hiermee aan te brengen. Het staat de Klimaatcommissie uiteraard vrij om hiernaast uit andere bronnen te putten.

De Klimaatcommissie is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Dit betekent dat de bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges integraal van toepassing zijn op de Klimaatcommissie en niet in deze wet opgenomen hoeven worden. De voorgestelde artikelen 12 en 13 bevatten dan ook enkel noodzakelijke bepalingen en enkele kleine specificatie of aanpassingen op de bepalingen van de Kaderwet adviescolleges. Zo wordt verduidelijkt dat «Onze Minister» in de zin van de

Kaderwet adviescolleges de Minister van Infrastructuur en Milieu is. Hoofdstuk 3 van de Kaderwet adviescolleges regelt de samenstelling en inrichting van adviescolleges. Zo is de benoeming van de leden geregeld in artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges en bepaalt artikel 12 dat de leden worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waardoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Voor de leden van de Klimaatcommissie houdt dit in dat zij ondermeer dienen te beschikken over expertise op het gebied van klimaatverandering, hernieuwbare energie, energiebesparing en eerlijke transitie. Ook is geregeld dat een secretaris wordt ingesteld en heeft de Klimaatcommissie de mogelijkheid om zelf commissies in te stellen.

Hoofdstuk 4 van de Kaderwet adviescolleges gaat over de advisering en standpuntbepaling. De artikelen 17 en 18 van de Kaderwet adviescolleges bepalen dat een adviescollege op verzoek van de Minister die het aangaat of het parlement adviseert en tevens op eigen initiatief de Minister die het aangaat kan adviseren. Van een dergelijk ongeraagd advies wordt het parlement geïnformeerd. Indien het parlement geadviseerd wordt, ontvangt Onze Minister een afschrift. De Kaderwet adviescolleges bepaalt ook nadrukkelijk dat Onze Minister het parlement in kennis stelt van zijn standpunt over adviezen. Zoals eerder toegelicht scherpt artikel 5 van de Klimaatwet deze eis aan door te bepalen dat enkel gemotiveerd van het advies inzake het nationaal emissiebudget kan worden afgeweken. Voor de overige onderdelen van het advies van de Klimaatcommissie geldt deze algemene bepaling dus wel. Dit geldt ook voor de overige bepalingen van de Kaderwet adviescolleges inzake onder meer de wijze van advisering, de toegang tot informatie, begroting en programmering, en verslaglegging en evaluatie.

Artikel 14 – onderzoek ten behoeve van klimaatplan

De voorgestelde artikelen 11 en 12 geven het Planbureau voor de Leefomgeving een wettelijke taak bij het opstellen van het klimaatplan en de evaluatie van de klimaatbegroting. Hoewel op basis van de Aanwijzing voor de Planbureaus strikt genomen niet noodzakelijk is om deze taken wettelijk te verankeren is dit in de voorgestelde artikelen toch gebeurd om het belang van een wetenschappelijke onderbouwing en beoordeling van het klimaatbeleid te benadrukken. Hiertoe wordt ten eerste voorgesteld dat het Planbureau voor de Leefomgeving eenmaal in de vijf jaar aan Onze Minister, een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de verwachte ontwikkeling van het klimaat en van de broeikasgasemissies in Nederland worden beschreven over een periode van ten minste de eerstvolgende vijftien jaar. Het rapport wordt uitgebracht ten minste zes maanden en ten hoogste twaalf maanden voordat Onze Minister het eerstvolgende klimaatplan vaststelt. Op deze wijze zal het als input kunnen dienen voor het opstellen van het klimaatplan. Onze Minister zal het rapport uiteraard toezenden aan de Klimaatcommissie zodat deze het kan gebruiken bij de advisering over het klimaatplan en het nationaal emissiebudget. De wetenschappelijke taak van het PBL staat voorop.

Artikel 15 – evaluatie emissiebudget en maatregelen

Het voorgestelde artikel 12 geeft het PBL naast de voorgestelde rol bij het opstellen van het klimaatplan tevens de taak een wetenschappelijk rapport uit te brengen waarin het effect van de uitvoering van de maatregelen wordt beschreven die in de klimaatbegroting waren opgenomen. Daarbij wordt in ieder geval aangegeven in hoeverre die maatregelen hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 3, en de mate waarin de emissiebudgetten en de doelstellingen

voor hernieuwbare energie en energiebesparing worden gerealiseerd. Het PBL vervult hiermee als het ware een monitorende rol en kan worden gezien als de rekenmeester in het systeem van deze wet. Het rapport wordt uiterlijk 1 april aan Onze Minister aangeboden, zodat het kan worden meegenomen bij het opstellen van het klimaatjaarsverslag. Ten behoeve van de verantwoording wordt het ook aan de Eerste en Tweede Kamer toegezonden.

Artikel 15 – inwerkingtreding

Het voorgestelde artikel 13 maakt inwerkingtreding bij koninklijk besluit mogelijk, zodat voldoende recht kan worden gedaan aan het wetgevingsproces en de bepalingen van de Wet raadgevend referendum. Gelet op doelen van het wetsvoorstel is het wenselijk dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk nadat het tot wet is verheven in werking treedt. Hierbij is mede van belang dat al in 2018 onder de Overeenkomst van Parijs de eerste faciliterende dialoog («facilitative dialogue») zal plaatsvinden om de inspanningen te inventariseren van de partijen gericht op het behalen van de lange termijn doelstelling vervat in artikel 4, eerste lid, van de Overeenkomst en om input te leveren voor de voorbereiding van de NDC'S overeenkomstig artikel 4, lid 8, van de Overeenkomst. De instrumenten van het wetsvoorstel kunnen het benodigde kader geven voor de voorbereiding en uitvoering van de Nederlandse inzet op dit punt.

Klaver
Kuiken
Roemer
Van Veldhoven
Dik-Faber