

Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de leden J.F. Klaver (GroenLinks) en
ir. D.M. Samsom (PvdA)
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum: 29 februari 2016
Kenmerk: RLI-2016/694
Cc: De minister van Economische Zaken, de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Contactpersoon: Folmer W. de Haan
Telefoon: 06-46152496
E-mail: f.w.dehaan@rli.nl

Bijlage(n): -

Betreft: Overwegingen van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur bij uw voorontwerp klimaatwet

Geachte heren Klaver en Samsom,

In september 2015 bracht de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn advies 'Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050' uit. Onderstaand treft u ons commentaar aan op uw voorontwerp klimaatwet, zoals u ons verzocht in uw brief van 21 januari jongstleden. Omdat onze reactie is ingegeven door ons eigen energieadvies, geeft deze brief eerst de hoofdpunten uit het advies weer. Vervolgens beantwoorden wij de vraag of de aanbevelingen in dit advies standhouden in het licht van de ontwikkelingen die sindsdien plaatsvonden. In het bijzonder stellen wij de vraag of kennis van het op 11 december 2015 in Parijs gesloten klimaatakkoord ons tot andere aanbevelingen zou hebben gebracht.

Daarna gaat de raad in op uw verzoek om commentaar; wij doen dat door enkele uitgangspunten van uw voorontwerp te vergelijken met de inhoud van ons advies. Ook worden enkele aandachtspunten benoemd waarvan de raad het raadzaam acht deze te betrekken bij de uitwerking van een klimaatwet, maar die niet uitgewerkt zijn in het Rli-advies. Wij eindigen ten slotte met enkele conclusies.

Terzijde merken wij op, dat de minister van Economische Zaken in januari 2016 het energierapport 'Transitie naar duurzaam' aan de Tweede Kamer uitbracht. Het Rli-advies lag daaraan ten grondslag. In het energierapport worden burgers, bedrijven, kennisinstellingen, andere overheden en maatschappelijke organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan een dialoog over de transitie naar een duurzame energievoorziening. De Rli is desgewenst graag bereid een bijdrage aan deze dialoog te leveren.

De raad stuurt een afschrift van deze brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.



Het advies 'Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050'

In zijn advies beveelt de raad aan om de CO₂-reductie (uitgedrukt in CO₂-equivalenten) voor 2050 wettelijk vast te leggen op een niveau van 80% - 95% reductie ten opzichte van 1990. De Rli pleit er voor om in het energiebeleid niet langer te sturen op de toepassing van bepaalde technologieën of energiedragers. In plaats van een beleidsagenda die routes uitstippelt voor bijvoorbeeld 'zon', 'wind', 'aardgas' of 'biomassa' stelt de Rli voor om transitiepaden in te richten voor de vier fundamentele maatschappelijke behoeften aan energie: lage temperatuurwarmte (1), hoge temperatuurwarmte (2), transport en mobiliteit (3) en licht en apparaten (4). Door het beleid te richten op de behoefte aan (duurzame) energie (de vraagkant) en niet op energiedragers of – bronnen (de aanbodkant) kan volgens de raad in de komende decennia maximaal rekening worden gehouden met sociale, technologische, (geo)politieke en economische innovaties en veranderingen.

Flexibiliteit en adaptiviteit van het beleid staat in het advies van de Rli centraal, maar dit beleid is zeker niet vrijblijvend. De te behalen CO₂-reductiedoelstelling is hard en moet door middel van overeenkomsten tussen overheid en tussen CO₂-'veroorzakende' partijen gerealiseerd worden. Wanneer de afgesproken tussendoelen onverhoopt niet gehaald worden, zal de overheid resultaat moeten afdwingen via wet- en regelgeving. Tussendoelen garanderen het tempo van de energietransitie. Per functionaliteit of per onderdeel daarbinnen verschilt de transitieaanpak door de beschikbaarheid van benodigde technologieën en innovatieopgave of de mate waarin het beleid nationaal of internationaal gemaakt wordt. Ook moet een internationaal level playing field worden geborgd. De raad adviseert dat Nederland een inspanningsverplichting aangaat om het CO₂-reductiedoel ook op Europees niveau wettelijk vast te leggen.

Om ook op lange termijn koers te houden moeten doel en aanpak wettelijk vastgelegd worden en moet een onafhankelijke instantie, die op afstand staat van politieke en sectorale belangen, de voortgang bewaken. De raad pleit daarom voor een regeringscommissaris die als een onafhankelijke persoon de transitie aanjaagt, bewaakt en langjarig los van kabinetwisselingen waarmaakt.

Het akkoord van Parijs

De raad heeft zich de vraag gesteld of de hoofdpunten van zijn advies door het akkoord dat in Parijs gesloten is in een ander daglicht is komen te staan.

Het akkoord van Parijs gaat uit van een scherpe doelstelling: een wereldwijde temperatuurstijging van *well below 2° Celsius* en *to pursue efforts* deze te beperken tot 1,5° Celsius. Dit is een aanscherping op het 2° Celsius uitgangspunt van het Rli-advies.

Het akkoord rust op voorgenomen bijdragen van de akkoordpartijen (de zogenoemde *Intended National Determined Contributions, INDC*). Deze INDC's worden vijfjaarlijks beoordeeld vanaf het jaar 2020, en kunnen -alleen- omhoog worden bijgesteld om het doel te halen. Tegelijkertijd constateert de raad dat de interstatelijke afdwingbaarheid gering is en dat bovendien de internationale lucht- en zeevaart niet onder het akkoord valt en dat de huidige INDC's vooralsnog ontoereikend zijn. Het handhavingregime is faciliterend en er op gericht partijen te helpen om hun bijdrage alsnog te kunnen halen als ze niet voldoen aan de doelen. Het Rli-advies gaat wat Nederland betreft uit van een harde en afdwingbare doelstelling, en adviseert dit in een klimaatwet vast te leggen.

Het uitgangspunt van de INDC's en de zwakkere interstatelijke afdwingbaarheid laten meer ruimte voor een beweging van onderop door partijen in de lidstaten. Dit is in lijn met de benadering in het Rli-advies.

De raad ziet in het akkoord van Parijs een trendbreuk in het internationale draagvlak ten aanzien van vorige klimaatafspraken. Ter illustratie: waar het Kyoto-protocol, onder het UNFCC-raamverdrag, met Europa en Nieuw-Zeeland ongeveer 14% van de wereldwijde emissies beslaat, is dat voor het akkoord van Parijs meer dan 90%. Ook zijn bijvoorbeeld de Verenigde Staten en China deelnemers in het akkoord van Parijs, waar ze dat voorheen niet waren. Door het grotere aantal akkoordpartijen ontstaat er meer ruimte om CO₂-emissies te reduceren, bijvoorbeeld door aanscherping van het emissiehandelssysteem (ETS), en door bindende afspraken te maken voor internationale sectoren.

Voor Europa geldt dat op het moment van ratificatie door de EU de afgesproken emissiereductie ook tussen de lidstaten verdeeld moet worden. Voor alle emissies die onder het Europa brede ETS vallen is een verdeling tussen de EU-landen niet nodig. Voor de niet-ETS-emissies, is een Europese INDC ingediend en moet de verdeling tussen de lidstaten nog afgerond worden voordat duidelijk is wat de opgave voor Nederland zal zijn. Daarmee is de aanscherping van het doel zoals vastgelegd in het akkoord van Parijs (beperking van de mondiale temperatuurstijging tot 1,5°Celsius) voor Nederland afhankelijk van de *EU-effort sharing*. De raad verwacht dat dit voor Nederland een CO₂-reductie zal gaan betekenen van meer dan 90%, daar waar in het Rli-advies uitgegaan was van een marge van 80%-95%. Ook deze hogere doelstelling zal, in lijn met het Rli-advies, in een klimaatwet vastgelegd moeten worden.

De raad concludeert dat het akkoord van Parijs duidelijk accenten verschuift, bijvoorbeeld ten aanzien van de internationaal opererende industrie en de aanscherping van doelstellingen, maar dat de sturingsaanpak die het Rli-advies voorstaat en de noodzaak van een klimaatwet onverkort hun betekenis behouden.

Voorontwerp voor een klimaatwet 'Klaver en Samsom'

De raad gaat graag in op uw verzoek om te reflecteren op uw voorontwerpklimaatwet en doet dit tegen de achtergrond van zijn advies 'Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening in 2050'.

Het voorontwerp en het Rli-advies

Uw voorontwerp van de klimaatwet stelt als doel een CO₂-reductie met ten minste 95% per juli 2050. Artikel 2, lid 2 geeft aan dat dit voor 2050 betekent: "... het aandeel duurzame energie 100%". Het is ons niet duidelijk welke betekenis hier precies aan 'duurzame energie' wordt gegeven. Het voorontwerp kiest voor een tussendoel van een CO₂-reductie van 55% per 1 juli 2030.

Het Rli-advies kiest voor een volledig duurzame energievoorziening en definieert deze als een koolstofarme energievoorziening die leveringszeker, veilig en betaalbaar is. De overheid stelt per energiefunctie herkenbare, taakstellende tussendoelen vast in samenspraak met maatschappelijke partijen. De Rli kiest daarbij expliciet voor een enkelvoudige doelstelling op CO₂-reductie en uitdrukkelijk niet voor de afgeleide doelstellingen voor hernieuwbare energie of energiebesparing. Deze doelstelling wordt vastgelegd per transitiepad, voor de vier onderscheiden

energiefunctionaliteiten. Het voorontwerp voor een klimaatwet kiest voor de driedubbele doelstelling: CO₂-reductie, aandeel duurzame energie (sec) en energiebesparing.

De raad kiest in zijn advies als uitgangspunt dat de energievraag voortkomt uit vier fundamentele maatschappelijke behoeften aan energie zoals die nu, en in het jaar 2050, zullen bestaan. Hieruit volgt de opbouw van het advies van de Rli. De indeling langs deze vier energiefunctionaliteiten is door de minister van Economische zaken inmiddels overgenomen, bijvoorbeeld in de aanpak van de dialoog die volgt op zijn energierapport 'Transitie naar duurzaam'.

Met de kanteling van het perspectief naar de vier fundamentele behoeften aan energie hoopt de Rli de energietransitie te ontkoppelen van de huidige economische structuur en de daarin bestaande vaste verbanden tussen sectoren, energiedragers en energiebronnen. Dit biedt de noodzakelijke ruimte voor nieuwe inzichten en oplossingen. Uw voorontwerp lijkt daarentegen te kiezen voor een bestuurlijke aanpak langs departementen en een uitwerking in klimaatplannen langs de sectoren zoals we die nu reeds kennen. De raad is van oordeel dat op het beleidsterrein van de energievoorziening, waarin nog zoveel verandert, het niet mogelijk is om de route die nodig is om het einddoel te halen aan het begin van de reis in detail uit te stippelen en centraal vast te leggen. De klimaatwet heeft in het Rli-advies niet die functie, en met reden.

Door de keuze voor van bovenaf opgelegde tussendoelen laat het voorontwerp van de klimaatwet minder ruimte voor adaptieve sturing en inbreng van onderop dan de raad in zijn advies bepleit. Ook de keuze voor een driedubbele doelstelling, in plaats van duurzame energie en energie-efficiëntie als instrumenteel te zien, gaat mogelijk ten koste van de flexibiliteit en de aanpasbaarheid van de beleidsstrategie. Bovendien leidt het mogelijk af van de hoofddoelstelling van CO₂-reductie.

De Rli besteedt in zijn advies veel aandacht aan de rol en betekenis van innovatie in de verschillende transitiepaden voor de vier energiefunctionaliteiten en bepleit de versterking van het innovatiebeleid. In het voorontwerp voor een klimaatwet en de memorie van toelichting komt de rol en betekenis van innovatie nog niet voor.

Nadere overwegingen bij de uitwerking van een klimaatwet

Bij de uitwerkingen van een klimaatwet wil de raad een tweetal aanvullende kanttekeningen plaatsen die wel direct uit zijn advies volgen, maar daar niet in zijn uitgewerkt.

Maatregelen ter uitvoering van de wettelijke taakstelling

Het Rli-advies kiest, zoals gezegd, voor een nieuwe vorm van adaptieve sturing, gedifferentieerd naar energiefunctionaliteiten met een nadere uitwerking in taakstellende en afrekenbare afspraken en arrangementen.

Het voorontwerp voor een klimaatwet gaat ervan uit dat de verschillende ministers maatregelen treffen om de vastgelegde taakstelling te bereiken. Tevens stelt het voorontwerp dat bestuursorganen bij het uitoefenen van bevoegdheden deze taakstelling in acht moeten nemen. Onduidelijk is of het voorontwerp daartoe een bijzondere grondslag wil bieden.

Hoe werkt de taakstelling bijvoorbeeld door indien een tracébesluit wordt genomen voor een nieuwe weg of wanneer een milieuvergunning wordt verleend voor een nieuwe (CO₂-emitterende) installatie? Gelden dan de 'gewone' regels van de Tracéwet of van de Wabo, of voegt de klimaatwet daar een nieuw beoordelingskader aan toe, en zo ja, hoe ziet dat beoordelingskader er dan uit?

De Rli waarschuwt enerzijds voor de situatie dat Nederland 'op slot' komt te zitten door de werking van een in de klimaatwet gekozen wettelijk regime, maar tevens voor de situatie dat de klimaatwet geen mogelijkheden kent om de taakstelling daadwerkelijk door te vertalen naar uitvoeringsbesluiten. Nadere overdenking van het wettelijk instrumentarium acht de raad daarom raadzaam.

Mededingingsrechtelijke aspecten

De Rli is voorstander van het gebruik van convenanten en andere afspraken met en tussen bedrijven als instrument voor het bereiken van een in een klimaatwet op te nemen CO₂-reductiedoelstelling. Niet alleen regelgeving en overheidsbesluiten kunnen bijdragen aan CO₂-reductie, maar ook gedragsverandering van bedrijven en consumenten. Het is goed als bedrijven daarover met elkaar, en eventueel ook met de overheid, transparante afspraken maken. In deze door de Rli gekozen aanpak, met een uitwerking van onderop, spelen echter zaken rond mededinging.

Het Energieakkoord, zoals dat enkele jaren geleden tot stand kwam, heeft duidelijk gemaakt dat dergelijke afspraken op mededingingsrechtelijke bezwaren kunnen stuiten¹. Verwacht moet worden dat vergelijkbare bezwaren zullen worden geformuleerd als het gaat om afspraken tussen bedrijven ter bereiking van de beoogde CO₂-reductie. De voorgenomen aanpassing van de beleidsregel inzake art. 6 lid 3 van de Mededingingswet zal daar geen werkelijke verandering in brengen.

De Rli is er voorstander van om in een klimaatwet een wettelijke grondslag te bieden voor overeenkomsten als hier bedoeld. De klimaatwet formuleert dan het legitieme doel van dergelijke overeenkomsten, te weten CO₂-reductie. De klimaatwet moet het, in overeenstemming met het Europese en Nederlandse mededingingsrecht, vervolgens mogelijk maken dat een overeenkomst tussen bedrijven ter bereiking van dat doel de instemming van de minister kan verkrijgen, ook als sprake is van inherente mededingingsbeperkingen. Dit mits de beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn. Een instemming vooraf, die uiteraard toetsbaar moet zijn bij de rechter, creëert op voorhand duidelijkheid over de geoorloofdheid van dergelijke overeenkomsten tussen bedrijven.

Concluderend

Sinds het verschijnen van het Rli-advies 'Rijk zonder CO₂: naar een duurzame energievoorziening' zijn er vele ontwikkelingen, waaronder het akkoord van Parijs. Naar het oordeel van de raad hebben de aanbevelingen in zijn advies hierdoor hun betekenis niet verloren en op onderdelen is hun belang juist toegenomen. Het is dan ook in het licht van de analyse en aanbevelingen in dit advies dat de raad naar uw voorontwerp voor een klimaatwet heeft gekeken.

1. Anders dan uw voorontwerp kiest het Rli-advies voor een enkel en eenduidig op CO₂ gericht doel te bereiken in 2050. In het Rli-advies worden tussendoelen bovendien gesteld per energiefunctie en in samenspraak met maatschappelijke partijen.
2. Het Rli-advies kiest voor een aanpak langs fundamentele en maatschappelijke behoeften aan energie. Het voorontwerp lijkt te kiezen voor een aanpak langs sectoren en voor een sturing langs departementen.

¹ De in het in Energieakkoord afgesproken sluiting van verouderde kolencentrales was bijvoorbeeld naar het oordeel van de toezichthouder, de ACM, in strijd met de Mededingingswet. Aan dat onderdeel van het Energieakkoord kon dus in eerste instantie geen uitvoering worden gegeven.

3. De rol van innovatie komt in het voorontwerp en de memorie van toelichting niet voor. De raad schetst dat de beschikbaarheid van technologie en de innovatieopgaven verschillen per transitiepad en dat het innovatiebeleid versterking behoeft.

De raad geeft ten slotte een tweetal aandachtspunten bij een uitwerking van een klimaatwet:

1. De nadere uitwerking van het wettelijk instrumentarium en beoordelingskader bij de uitvoering van de klimaatwet door ministers en bestuursorganen.
2. De rol van mededinging bij het maken van afspraken tussen bedrijven.

De raad geeft u in overweging bovenstaande constatering en opmerkingen te betrekken bij de verdere uitwerking van uw klimaatwet en wenst u daarbij veel succes.

Hoogachtend,

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



Ir. J.J. de Graeff
voorzitter



algemeen secretaris