



Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden

Verslag van de Expertbijeenkomst van
de Raad van State op 20 maart 2018



Klimaatbeleid in wetgeving en akkoorden

Verslag van de Expertbijeenkomst van
de Raad van State op 20 maart 2018

Colofon

Dit is een uitgave van de Afdeling advisering
van de Raad van State (mei 2018)

Eindredactie

mr. drs. C.S. Aal

mr. dr. M.P. Beijer

mr. W.G. Timmerman

drs. R. van der Veer

Vormgeving en opmaak

XeroxOBT, Den Haag

Contact

Raad van State

Kneuterdijk 22

2514 EN Den Haag

Postbus 20019

2500 EA Den Haag

www.raadvanstate.nl

voorlichting@raadvanstate.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
door mr. J.P.H. Donner, vice-president van de Raad van State	
Een klimaatbijeekomst bij de Raad van State	9
door staatsraad mr. W. Sorgdrager	
1 Context	
Het EU-klimaatbeleid: een overzicht van de doelstellingen en instrumenten	29
door drs. Y.A.J. Slingenberg, directeur bij het Directoraat-Generaal voor Klimaatbeleid van de Europese Commissie	
Ervaring met klimaatwetten in andere Europese landen	37
door dr. P.A. Boot, sectorhoofd Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving	
2 Akkoorden	
Klimaataakkoord(en) en het mededingingsrecht	55
door prof. dr. A. Gerbrandy, hoogleraar mededingingsrecht Universiteit Utrecht	
Duurzame duurzaamheidsinitiatieven	69
door drs. M.R.P.M. Camps, secretaris-generaal ministerie van EZK	
Bestuursakkoord: noodzakelijk, maar niet voldoende	73
door prof. dr. J.J. van Dijk, gedeputeerde provincie Gelderland	

Twee stokpaardjes en het hoenderhok	91
door ir. A.G. Nijhof MBA, CEO van Tauw Group BV	
Paneldiscussie akkoorden	95
onder leiding van staatsraad mr. N.S.J. Koeman	
3 Beoordelingsmechanismen	
Een effectief klimaatbeleid: institutionele aspecten	101
door staatsraad mr. L.F.M. Verhey	
Het perspectief van de deltacommissaris	111
door drs. W.J. Kuijken, deltacommissaris	
Paneldiscussie borging klimaatbeleid	115
onder leiding van staatsraad mr. N.S.J. Koeman	

Woord vooraf

door mr. J.P.H. Donner,
vice-president van
de Raad van State

De aanpassing van het maatschappelijk verkeer aan de eisen en doelen die de internationale gemeenschap zichzelf met het Klimaatverdrag van Parijs heeft gesteld om de gevolgen van veranderingen in het klimaat als gevolg van menselijk handelen tegen te gaan, is vermoedelijk een van de grootste politieke en bestuurlijke opgaven van alle tijden. Persoonlijk en collectief gedrag zullen aangepast moeten worden, het patroon van economisch verkeer en van maatschappelijke investeringen zal moeten veranderen en de energiehuishouding van de wereld zal ingrijpend moeten wijzigen.

Sinds de aanvaarding van het Klimaatverdrag van Parijs speelt in de politiek de vraag of Nederland, naar het voorbeeld van andere landen, een Klimaatwet zou moeten vaststellen om het klimaatbeleid van de regering een meer bestendige basis te geven. In 2016 maakten de Tweede Kamerleden Klaver en Samsom een voorstel voor een dergelijke wet aanhangig in de Tweede Kamer. Ook het sinds oktober 2017 aangetreden nieuwe kabinet overweegt een dergelijke maatregel.

Tegen die achtergrond leek het de Afdeling advisering van de Raad van State dienstig om een bijeenkomst te organiseren waarin deelnemers uit de wetenschap, bedrijfsleven, overheid en politiek op open wijze met elkaar van gedachten zouden kunnen wisselen over de mogelijkheden van een dergelijk instrument en wat daarvan wel en niet verwacht zou mogen worden. Een dergelijke aanpak past binnen het voornemen van de Afdeling advisering om te komen tot een bredere invulling van de bijdrage van de Raad van State bij gedachtevorming en voorbereiding van wetgeving en beleid.

De bijeenkomst werd afgelopen maart in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) bij de Raad van State georganiseerd. Thema was welke instrumenten de overheid ter beschikking staan bij het realiseren van de klimaatdoelen, de bruikbaarheid in dat verband van een Klimaatwet en de plaats van bestuurlijke en maatschappelijke akkoorden. De bijdragen van sprekers en een verslag van de discussie zijn in deze publicatie opgenomen.

Ik hoop niet alleen dat de verschillende bijdragen in deze bundel bij kunnen dragen aan de gedachtevorming over de wettelijke en bestuurlijke maatregelen die nodig zijn om de klimaatdoelen te realiseren, maar ook dat het op deze wijze op initiatief van de Raad van State bijeen brengen van deskundigheden, visies en ervaringen met betrekking tot vraagstukken van wetgeving een betekenisvolle aanvulling biedt om bij te dragen aan de kwaliteit van het publieke debat.

Een klimaat- bijeenkomst bij de Raad van State

door staatsraad mr. W. Sorgdrager

De Raad van State hield in samenwerking met het ministerie van EZK op 20 maart 2018 een bijeenkomst over mogelijke bestuurlijke en juridische instrumenten bij het realiseren van de klimaatdoelen uit het regeerakkoord. Het zal gaan om diep ingrijpende maatregelen in het leven van alle burgers en bedrijven. De regering vestigt haar hoop op de uitkomsten van bestuurlijke en maatschappelijke akkoorden, waarbij de vraag is hoe en in hoeverre die uitkomsten in wetten of regelingen verankerd kunnen worden. De bijdragen van de sprekers en een verslag van de discussie zijn in deze publicatie opgenomen. Als inleiding daartoe volgen hieronder een kort overzicht van de inhoudelijke doelen, de voorgestelde procedures en enkele gedachten over toekomstige wetgeving.

Het Akkoord van Parijs

Al in 1992 is onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties het Klimaatverdrag (United Nations Framework Convention on Climate Change) gesloten. Het is een raamverdrag dat tot doel heeft de emissies van broeikasgassen te reduceren en daarmee ongewenste gevolgen van klimaatverandering te voorkomen. Dit verdrag trad in werking op 21 maart 1994. Alle leden van de VN hebben zich hierbij aangesloten. Binnen het kader van dit verdrag is in 1997 het Kyoto-protocol overeengekomen en op 12 december 2015 op de Klimaatconferentie van Parijs kwam de derde klimaatovereenkomst tot stand, de Overeenkomst van Parijs, die op deze speciale VN-top uiteindelijk bij consensus werd aanvaard. Hoofdpunt daarin is dat de opwarming van de aarde met niet meer dan 2°C mag stijgen ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, maar liever nog maximaal 1,5°C. De uitstoot van broeikasgassen moet daarop zijn afgestemd. Op 4 november 2016 is de Overeenkomst in werking getreden na ratificatie door 55 landen die in totaal ook voor 55% van de uitstoot van broeikasgassen verantwoordelijk zijn. Inmiddels zijn 175 landen partij bij de Overeenkomst. De Overeenkomst geldt vanaf 2020, als de termijn van het Verdrag van Kyoto is verstreken. De grote belangstelling in Nederland is relatief nieuw; de VN houden zich al meer dan 35 jaar bezig met de klimaatproblematiek.

In de Overeenkomst van Parijs zijn verder geen concrete doelen opgenomen. De bedoeling is echter wel dat de deelnemende landen nationale klimaatplannen gaan opstellen. Het is uniek dat vrijwel alle leden van de VN deze overeenkomst hebben ondertekend; hopelijk zullen zij zich ook aan de uitvoering houden. Alleen dan kan er werkelijk iets gedaan worden tegen de klimaatverandering. Voor Nederland is dat van wel zeer groot belang. Want, zoals Annemieke Nijhof, een van de sprekers tijdens de bijeenkomst heel simpel zei: ‘Als niet iedereen meewerkt, kunnen wij hier niet meer wonen’.

Inmiddels heeft president Donald Trump laten weten dat het nog lang niet zeker is of de VS zich zullen blijven committeren. We moeten ons dus niet rijk rekenen, maar hopelijk denkt zijn opvolger er anders over. Want ook met de doelen die nu zijn gesteld, zal het niet eenvoudig zijn de opwarming van de aarde beneden de 2°C te houden.

Europese Unie

14

De EU heeft een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van de Overeenkomst van Parijs. De Europese Commissie had in verband daarmee een eigen beleidskader voor 2030 uitgewerkt¹, waarin onder andere als doel voor 2030 een vermindering van de uitstoot van CO₂ van 40% ten opzichte van 1990 is opgenomen.²

Overigens waren er ook al vóór het Akkoord van Parijs tal van maatregelen op het gebied van klimaat in Europees verband genomen. Bestelwagens en personenauto's moeten bijvoorbeeld wat de uitstoot betreft al jaren aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het ETS Systeem is in 2003 ingevoerd als methode om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.³ Dit systeem houdt in dat er een limiet

1 Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, COM(2014) 15 def.

2 Verder moet het energieverbruik met 27% verminderen en van de gebruikte energie moet 27% uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn.

3 Richtlijn 2003/87/EU tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasrechten binnen de Unie, PB 2003 L 275, blz. 32.

(‘emissieplafond’) wordt ingesteld voor de uitstoot van broeikasgassen door installaties die onder dit systeem vallen. Het gaat om sectoren, die verantwoordelijk zijn voor circa 45% van de totale uitstoot. Tot nu toe heeft het systeem nog niet goed gewerkt, omdat er te veel emissierechten in omloop zijn. Daarom wordt het hervormd.⁴ Onderdeel daarvan is dat vanaf 2021 de totale emissiehoeveelheid per jaar jaarlijks lineair met 2,2% wordt verlaagd (in plaats van nu 1,74%). Intussen is al wel het een en ander bereikt. In 2015 lag de uitstoot van CO₂ in de EU al 22% lager dan in 1990, dus het bereiken van het eerste doel van 20% reductie in 2020 lijkt geen probleem te worden.

De doelen die door de EU zijn gesteld gelden voor de EU als geheel. Per lidstaat moeten die verder uitgewerkt worden. De lidstaten moeten daartoe plannen opstellen die door de Europese Commissie getoetst worden. Als blijkt dat de reductiedoelstellingen niet worden bereikt (en de richtlijnen op dit gebied niet correct worden geïmplementeerd of uitgevoerd) kan de Commissie corrigerende maatregelen voorstellen en zo nodig uiteindelijk de lidstaat in gebreke stellen. Wat dat voor consequenties heeft, is nog niet duidelijk, anders dan het algemeen regime van het Werkingsverdrag van de Europese Unie waarbij de kwestie zo nodig aanhangig gemaakt kan worden bij het Hof van Justitie.⁵ Maar er is geen onafhankelijke beoordeling van de resultaten op Europees niveau, dus het zal ook lastig zijn om lidstaten in gebreke te stellen. Wel rapporteert het Europees Milieuagentschap jaarlijks over de trends, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat voor de Nederlandse situatie doet.

De vraag is wel wat de Commissie kan doen als de plannen te weinig opleveren. Zijn er sancties? Zo niet, dan is er de kans dat het blijft bij goede wil en dat lidstaten waar het goed geregeld is, zichzelf in feite ten opzichte van slecht presterende lidstaten in een nadelige positie brengen. Dat is dan ook voor sommigen een voor

4 Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG, PB 2018, L 76, blz. 3.

5 Op grond van artikel 258 VWEU. Voor zover bekend zijn er op dit moment geen lidstaten in gebreke gesteld vanwege het niet halen van hun reductiedoelstellingen of streefcijfers.

de hand liggend argument om niet mee te werken als een ander dat ook niet doet. Het feit de Nederlandse regering overweegt om tezamen met omliggende landen zelf een hogere reductie na te streven, illustreert echter wel, dat de urgentie wordt gevoeld en men niet bang is het voortouw te nemen.

Nederland

Het PBL geeft aan dat we in Nederland in 2015 zaten op een reductie van 12% ten opzichte van 1990. Dat is dus wel lager dan het doel van 16% en ook lager dan een flink aantal andere Europese landen. Overigens maakt het wel uit wat het uitgangspunt is: was er al veel gedaan aan reductie, dan kost het meer inspanning om verder te reduceren. In Nederland was over het geheel genomen de CO₂-uitstoot in 2017 hoger dan in 2016. In sommige sectoren was een afname te zien, in andere juist een toename. Het PBL heeft berekend dat de plannen en projecten die Nederland nu heeft aangepakt, in 2020 tezamen op een reductie van 16-17% uitkomen. De economische opleving zal ook onherroepelijk tot meer CO₂-uitstoot leiden. Daaruit blijkt wel hoe moeilijk het is en ook dat er echt forse inspanningen geleverd moeten worden om de doelen te halen.

16

De emissiereductie zal voor een groot deel moeten komen van het afvangen en opslaan van CO₂, zo wordt gesteld in het regeerakkoord. Dat zal nog niet meevallen. De techniek voor afvangen is nog in ontwikkeling en het draagvlak daarvoor bij het publiek is gering, zoals nog niet zo lang geleden is gebleken. Na een heftige publieke en politieke discussie werd in 2010 en 2011 besloten om projecten om CO₂ op te slaan onder Barendrecht en in Noord-Nederland af te blazen.

Zoals vaak is een eerste tranche van een ambitieuze doelstelling nog redelijk gemakkelijk bereikbaar, maar daarna wordt het moeilijker. Dat blijkt ook uit het rapport van het Internationaal Energieagentschap, waarin staat dat in 2017 de wereldwijde uitstoot voor het eerst in drie jaar weer is toegenomen. Dat zal met de economische ontwikkeling te maken hebben, maar het mag geen argument zijn om de doelstellingen eventueel te versoepelen.

Regeerakkoord

Over de milieu- en klimaatproblematiek wordt, ook in Nederland, al vele jaren gesproken. De discussie ging aanvankelijk vooral over milieuproblemen zoals luchtvervuiling in de vorm van fijnstof, de bodem (nitraat, fosfaat), maar langzamerhand raakt de opwarming van de aarde steeds meer op de voorgrond. Niet vreemd in een land als Nederland dat voor een groot deel onder de zeespiegel ligt en waar stijging van de zeespiegel vergaande gevolgen zal hebben. Nu zijn klimaatsceptici in de verre minderheid. In vrijwel alle maatschappelijke sectoren wordt het als een serieus probleem onderkend en ook de meeste politieke partijen vinden dat er maatregelen getroffen moeten worden.

In het regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en CU is een ambitieuze klimaatparagraaf opgenomen waarin wordt ingezet op een nationaal Klimaat- en Energieakkoord 'waarmee we met alle partijen de CO₂-uitstoot fors gaan verlagen'.

Daarbij wordt gewezen op verduurzaming van de gebouwde omgeving en het verkeer, vergroening van het belastingstelsel en nieuwe energiebronnen.

De hoofdlijnen van de afspraken worden verankerd in een klimaatwet. In de uitwerking neemt de regering zich voor de 40% de reductie waaraan de EU zich heeft gecommitteerd op te hogen tot 49% in 2030 omdat verwacht wordt dat met 40% niet onder de 2°C opwarming van de aarde wordt gebleven. Deze opgave is vertaald naar sectorniveau en leidt tot een veelheid van concrete maatregelen, zoals verduurzaming van 200.000 huizen per jaar, sluiting van alle kolencentrales uiterlijk in 2030, CO₂-opslag, vervanging van de aansluitplicht van woningen op gas door een warmterecht op grond waarvan eindgebruikers aanspraak kunnen maken op een aansluiting op een (verzwaard) elektriciteitsnet of een warmtenet. In nieuwbouwwijken wordt geen gasnet meer aangelegd. En in 2030 mogen alleen nog maar emissieloze auto's op de weg rijden. Voor deze maatregelen is naast het voorziene klimaat- en energieakkoord wetgeving nodig.

Klimaatwet

Het initiatiefvoorstel Klaver-Samsom voor een klimaatwet, dat inmiddels door vijf politieke partijen, waaronder twee partijen die ook deel uitmaken van de regeringscoalitie, wordt ondersteund, stelt als doel in 2050 95% reductie van

CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990, met als tussendoelstelling 55% in 2030. Dat is al over twaalf jaar! Voorts moet de energievoorziening in 2050 volledig duurzaam zijn. Elke vijf jaar moet een klimaatplan worden opgesteld, waarvan een jaarlijkse klimaatbegroting wordt afgeleid. Deze klimaatbegroting krijgt de status van wet na acceptatie door het parlement. Verder is voorzien in een klimaatjaarverslag. Het maken van een klimaatplan sluit aan bij het systeem van de Europese Unie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet wat de inhoud van het klimaatplan zal zijn en hoe de relatie is met de klimaatbegroting.⁶

De doelstellingen van het regeerakkoord liggen iets lager: een reductie in lijn met de EU in 2030 van 49%, waarbij Nederland het voortouw zal nemen om in Europa de doelstelling ook op 55% te krijgen. Als dat niet lukt, zal Nederland zich inspannen met de buurlanden om wel een hogere ambitie te realiseren.

18 Nederland is niet het enige Europese land waar gedacht wordt aan een klimaatwet. Pieter Boot⁷ presenteerde tijdens de klimaatbijeenkomst een fraai overzicht van wat er in Europa zoal voor klimaatwetgeving is gerealiseerd. Het Verenigd Koninkrijk was het eerste land dat wetgeving had (2008) en heeft voor andere landen als voorbeeld gediend. In alle wetten zijn doelen opgenomen, en in alle wetten is ook een onafhankelijk comité voorzien dat de voortgang toetst. En, opvallend, in alle gevallen was er sprake van brede parlementaire steun.

Het primaire instrument waarmee de regering volgens het initiatiefwetsvoorstel het klimaatbeleid vorm moet geven is het klimaatplan. Dat plan moet de hoofdzaken van het door de regering te voeren klimaatbeleid bevatten, gericht op het realiseren van de doelen voor de eerstvolgende vijf jaar. Voorts geeft het plan richting aan het klimaatbeleid voor de daarop volgende tien jaren. Het plan richt zich uitsluitend tot de regering en is daarmee een kader voor regeringsbeleid en heeft, zo wordt

6 Memorie van toelichting bij het voorstel van wet van de leden Klaver en Samsom voor een klimaatwet, Kamerstukken II 2015-2016, 34 534, nr. 3 pag. 9 -11.

7 Dr. P.A. Boot is hoofd van de sector klimaat, lucht en energie van het Planbureau voor de Leefomgeving.

nadrukkelijk gesteld, geen externe werking. Het wordt vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Milieu en is daarmee een nationaal plan met een langjarige werking geworden. Voor de eerste keer is dat voorzien in 2019, waarmee het ook aansluit bij de cyclus uit het Akkoord van Parijs en van de EU. De Raad van State adviseerde in de initiatiefwet een beoordelingsmechanisme op te nemen, zoals dat ook in de wetten van andere Europese landen is gebeurd.⁸ In reactie daarop is op 30 januari 2017 een enigszins gewijzigd voorstel bij de Tweede Kamer ingediend, waarin alsnog een Klimaatcommissie is opgenomen, naar Engels voorbeeld.⁹ Geen regeringscommissaris en ook geen directoraat-generaal, omdat de indieners de onafhankelijke positie van de beoordelingsautoriteit van groot belang vinden. Het PBL is en blijft het orgaan dat onafhankelijke toekomstverkenningen opstelt en de monitoringsfunctie vervult.

Het wetsvoorstel is in wezen de verankering van een proces. De inhoud moet van relevante actoren komen, al dan niet gestimuleerd of opgelegd door de decentrale of landelijke overheid.

19

De regering heeft inmiddels laten weten niet zelf van plan te zijn met een klimaatwet te komen, maar zich in beginsel aan te sluiten bij het initiatiefvoorstel, waarin dan wellicht nog veranderingen worden aangebracht. Op deze wijze kan er inderdaad sprake zijn van een breed gedragen wet, zoals dat ook in andere Europese landen, waar een klimaatwet is vastgesteld, het geval is. Belangrijk, omdat breed draagvlak voor de te bereiken doelen onontbeerlijk is.

Akkoorden

In de brief van 23 februari 2018 aan de Tweede Kamer gaat het kabinet nader in op de inzet voor het Klimaatakkoord.¹⁰ Er wordt gestuurd op één doel: de reductie van de CO₂-uitstoot. Per sector (industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving, elektriciteit,

8 Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2016, (W01.16.0274/I), Kamerstukken II 2016/2017, 34 534, nr. 5.

9 Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 6.

10 Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 163.

landbouw en landgebruik) is een reductiedoelstelling opgenomen. Per sector is ook een ‘tafel’ ingesteld, waarin de verschillende actoren in die sector bijeenkomen en gezamenlijk maatregelen gaan voorstellen. Het Energieakkoord uit 2013¹¹ blijft daarnaast onverkort van kracht en is mede een voorwaarde om de gestelde doelen voor 2020 en 2030 te behalen. Ook de afspraken uit het rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda’s uit het Grondstoffenakkoord worden als onderdeel van de klimaatopgave uitgevoerd. Kortom, een veelheid van initiatieven, die waarschijnlijk naast aanpassing van bestaande regelgeving, ook een veelheid aan nieuwe wet- en regelgeving vereisen.

Bestuursakkoord

In het Overhedenoverleg van 14 februari 2018 is de Programmastart IBP vastgelegd, met als ondertitel: ‘Samen meer bereiken als één overheid’.¹² Rijk, gemeente en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda. Over het klimaat is een paragraaf opgenomen, waarin onder meer het volgende is genoteerd: ‘Een duurzaam Nederland vereist een transitie op economisch, sociaal, ruimtelijke en ecologisch gebied en een fundamentele verandering van denken en handelen. Het gaat om grote maatschappelijke, economische en ruimtelijke veranderingen waarin we van iedere inwoner, ieder bedrijf en tal van betrokkenen organisaties iets vragen. Dat kan alleen als de samenleving begrip heeft voor en actief deelneemder is aan de te nemen maatregelen.’

Zo ver is het nog lang niet. Uit onderzoek blijkt dat 85% van de Nederlandse bevolking nog geen idee heeft van wat op hen afkomt. De ambities van de regering zijn in de Programmastart opgenomen, waarmee ook de decentrale overheden zich aan deze ambities committeren. Dat is ook noodzakelijk, want er worden ook grote inspanningen op het decentrale niveau gevraagd. Ongeveer 30% van het energiegebruik komt voor rekening van de gebouwde omgeving, 90% daarvan is

11 Onder leiding van de SER sloten meer dan veertig organisaties in september 2013 het Energieakkoord voor duurzame groei. Gezamenlijk gaan zij voor verduurzaming van onze samenleving en economie.

12 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

aardgasgebruik. Afgesproken is dat de decentrale overheden plaats nemen aan de vijf sectortafels die tot een klimaatakkoord moeten leiden. De meeste inspanningen moeten echter van de private sector komen en dat is dan ook de grootste uitdaging. Wetgeving kan stimuleren of verplichten, maar het lijkt erop dat de regering daartoe pas in latere instantie toe over wil gaan.

Jan Jacob van Dijk¹³ vatte tijdens de bijeenkomst het Interbestuurlijk programma zo samen: 'De buitenwereld gaat er geen last van krijgen dat er verschillende overheden zijn. We gaan gezamenlijk een aantal problemen oplossen, waarbij we geen ingewikkelde discussies over bevoegdheden gaan voeren. Dat vinden sommige Haagse bestuurders en toppolitici lastig, maar wij als bestuurders gaan ons vooral gedragen als: hoe kunnen we elkaar helpen om onze gemeenschappelijke uitdagingen op te pakken?'

Een grote vraag is hoe gemaakte afspraken worden geborgd. Hoe zorgen we dat iedereen datgene doet wat afgesproken is? Bij vorige akkoorden zijn kwetsbaarheden gebleken: als er bijvoorbeeld afspraken met koepels van organisaties of overheden worden gemaakt is er nog lang geen garantie dat de leden van die koepels de afspraken gaan uitvoeren.

Toch is een bestuursakkoord nodig. Daarmee wordt helder welke opgave er is, wie wat moet doen. Kortom, de verwachtingen moeten duidelijk zijn. Maar ook in een bestuursakkoord zullen, naast bestuurlijk handelen, acties van particulieren en bedrijven moeten komen. En die zijn pas bereid stappen te zetten als ze weten wat de kosten voor hen zijn en of er ook voordeel voor hen in zit.

Afspraken in een akkoord zijn een eerste begin, maar wetten zullen nodig zijn. Een vraag is hoever die wetten kunnen gaan en welke verplichtingen kunnen worden opgelegd. Kan verboden worden een bepaalde cv-ketel te gebruiken?

13 Prof. dr. J.J. van Dijk is gedeputeerde in de provincie Gelderland; hij houdt zich onder meer bezig met de portefeuille energie. Ook is hij bijzonder hoogleraar christelijk sociaal denken aan de VU en IPO-bestuurder.

Kunnen burgers gedwongen worden hun huis te isoleren? Zonnepanelen aan te leggen? Wie betaalt dat? Wat voor fiscale aspecten kunnen er zitten aan verbeteringen aan een woning? Wat als een particulier het geld niet heeft om aan bepaalde voorwaarden te voldoen? Kortom, een groot aantal vragen dat in de komende tijd beantwoord zal moeten worden. En niet in de laatste plaats de vraag hoe een structurele verandering in de economie te bewerkstelligen.

Wie dat gaat betalen? Minister Wiebes heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer laten weten dat dat niet alleen de overheid zal zijn¹⁴, maar hoe dan ook, zal ook voor de overheid de energietransitie een enorme financiële opgave zijn, waarvan de rekening uiteindelijk bij de belasting betalende burger terecht zal komen.

Het opkopen van emissierechten, dat als optie wordt genoemd, het isoleren van woningen, het ombouwen van gas voor verwarming en koken naar andere bronnen, zal waarschijnlijk ook niet alleen voor rekening van de individuele burger kunnen komen. De huidige tevredenheid over de economische groei en de koopkracht, de mooie begrotingscijfers, zoals die recentelijk aan de Europese Commissie zijn gepresenteerd, komen daarmee in een ander daglicht te staan.

22

Maatschappelijke akkoorden

Hierboven is al melding gemaakt van de sectorale tafels die zijn ingesteld. Daarin komen alle actoren, bedrijfsleven en overheid bijeen om afspraken te maken. Dat op zich zal een inhoudelijk weerbaar proces zijn, maar er zitten ook aspecten aan die belemmerend kunnen werken: het mededingingsrecht is daarbij het meest in het oog springend.

Een van de grote CO₂-uitstoters zijn de kolencentrales, hoe modern deze ook zijn. In het Energieakkoord van 2013 was afgesproken dat, als onderdeel van de transitie naar een duurzame energievoorziening, de vijf kolencentrales uit de jaren '80 zouden worden gesloten. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) had echter aangegeven dat aannemelijk was dat deze afspraak in strijd is met het kartelverbod van artikel 6 van de Mededingingswet en artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de

14 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 23 februari 2018, Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 163.

Europese Unie. Kort samengevat kwam het oordeel van de ACM erop neer dat de afspraak tot sluiting van de betreffende kolencentrales in het Energieakkoord een mededinging beperkende overeenkomst tussen ondernemingen was die niet voldeed aan de uitzonderingen van artikel 6, derde lid, Mededingingswet en artikel 101, derde lid, van het Werkingsverdrag van de EU. Reden hiervoor was dat volgens de ACM ‘een vergelijking van de geschatte prijsverhoging met de op basis van schaduw prijzen gewaardeerde milieueffecten [erop wijst dat het] van de afspraak te verwachten prijsnadeel voor de elektriciteitsverbruikers aanmerkelijk hoger kan gaan uitvallen dan de waarde die aan de positieve milieueffecten kan worden toegekend’.

Met andere woorden: maatschappelijke akkoorden, waarin afspraken worden gemaakt, lopen de kans in strijd te zijn met het mededingingsrecht. De uitzonderingen¹⁵ op het kartelverbod lijken mogelijkheden te bieden, maar worden tot nu toe nogal strikt uitgelegd. Yvon Slingenberg¹⁶, die tijdens de bijeenkomst nader inging op de EU-afspraken, suggereerde in geval van twijfel contact op te nemen met het Directoraat-Generaal Mededinging van de Europese Commissie. Anna Gerbrandy¹⁷ ging in op de Nederlandse uitwerking van de Europese regels: ‘In theorie zijn er wel haakjes, maar in de praktijk maar enkele echt bruikbaar’.

15 Artikel 101, lid 3 EU-Werkingsverdrag biedt de mogelijkheid om een individuele ontheffing van het verbod te krijgen. Vereist is hiervoor dat de gedraging merkbare objectieve voordelen met zich meebrengt die kunnen opwegen tegen de nadelen in de concurrentie die ermee verbonden kunnen zijn.

16 Drs. Y.A.J. Slingenberg is directeur bij het Directoraat-Generaal voor Klimaatbeleid van de Europese Commissie.

17 Prof. dr. A. Gerbrandy, hoogleraar mededingingsrecht aan de Universiteit van Utrecht.

Om toch te komen tot de sluiting van de vijf oude centrales uit de jaren '80 werden rendementseisen opgenomen in het Activiteitenbesluit Milieubeheer: 38% op 1 januari 2016 en van tenminste 40% op 1 juli 2017.¹⁸ Het rendement van deze centrales lag op 37–39%. Deze centrales zijn inmiddels gesloten.

Er resteren nu nog vijf moderne centrales waarvan twee een rendement hebben van 41–43% en drie van 46%. In 2016 lag een wijziging voor in de Tweede Kamer van de Elektriciteitswet en de Gaswet. Daarop werden twee amendementen ingediend waarin rendementseisen voor de centrales waren opgenomen die ook voor de nieuwe centrales niet haalbaar waren. Feitelijk zou dat de sluiting van de centrales betekenen. Aan de Afdeling advisering van de Raad van State werd daaromtrent advies gevraagd. Zij concludeerde dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de beoogde sluiting van kolencentrales door middel van het voorschrijven van onhaalbare rendementseisen vanwege strijd met de Richtlijn industriële emissies niet is toegestaan. Daar komt bij dat sluiting van de kolencentrales op die manier oneigenlijk is, nu de mogelijkheid om rendementseisen te stellen slechts bedoeld is om de energiezuinigheid van in gebruik zijnde installaties te bevorderen. Indien sluiting van de kolencentrales wenselijk wordt geacht, dan is het aangewezen dat op een andere, meer directe manier te doen, namelijk door middel van een zogenoemde sluitingswet. Maar ook dat kan niet zo maar. De verenigbaarheid van een sluitingswet met het Europese recht op het punt van vrij verkeer en het systeem van verhandelbare broeikasgasemissierechten (ETS) vraagt dan nog wel nader onderzoek. Het bovenstaande illustreert de barrière die de mededingingswetgeving kan vormen voor gezamenlijk optreden.

Het zijn overigens niet alleen de kolencentrales die de uitstoot bepalen. Naast de grote industrieën is er ook het vervoer, te land en door de lucht dat een groot deel

18 De Richtlijn Industriële Emissies verbiedt lidstaten om emissiegrenswaarden voor CO₂ aan vergunningen te verbinden, omdat CO₂-uitstoot wordt geregeld door de ETS-richtlijn. De Rie biedt wel de mogelijkheid voor lidstaten om rendementseisen te stellen aan installaties, waaronder kolencentrales. Dit ter bevordering van een zuinig gebruik van energie van installaties. Het stellen van rendementseisen kan indirect leiden tot een beperking van CO₂-uitstoot.

van de emissies voor zijn rekening neemt. Ook de landbouw, de veestapel, is een belangrijke factor. Dat dat gevoelig ligt in Nederland als grote agro-exporteur is duidelijk, maar ook in deze sector zal de discussie op gang moeten komen.

Monitoring, maatregelen. Sancties?

De vraag is nu hoe kan worden gewaarborgd dat een ieder die een verplichting heeft, die ook nakomt. In de bestuurs- en maatschappelijke akkoorden worden afspraken gemaakt, maar wat gebeurt er als een van de partijen die niet nakomt? Als een van de partijen uit het akkoord stapt? Borging van de afspraken kan alleen door de gevolgen van niet nakomen in het akkoord vast te leggen. Maar dan nog zijn alleen de partijen die het akkoord hebben gesloten, gebonden. Aan anderen kunnen geen verplichtingen worden opgelegd. De regering heeft daarom aangekondigd de uitkomsten van het overleg in de tafels in de wet te verankeren. Hoe, dat zal nog moeten blijken.

In het voorstel voor de Klimaatwet is opgenomen dat de beoordeling van de voortgang zal gebeuren door een klimaatcommissie. Maar wat is het karakter van deze beoordeling en welke sancties zijn er als de doelen uit de Klimaatwet niet worden gehaald? Interessant in dit verband is de uitspraak van de rechter in de zaak die is aangespannen door de stichting Urgenda, een burgerplatform dat zich bezig houdt met de ontwikkeling van plannen en maatregelen ter voorkoming van klimaatverandering. De rechter beval de Staat om het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen zodanig te beperken of te doen beperken dat dit volume aan het einde van het jaar 2020 met ten minste 25% zal zijn verminderd in vergelijking met het niveau van het jaar 1990.

Maar is het alleen de rechter die hierin uitspraken kan doen? Het zou beter zijn als er een instantie komt, die zelf zwaarwegende adviezen of bindende aanwijzingen aan regering en parlement kan geven. Luc Verhey¹⁹ ging tijdens de bijeenkomst in op verschillende modaliteiten.

19 Mr. L.F.M. Verhey is staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Ten slotte

De opwarming van de aarde is een wezenlijk probleem dat ingrijpende veranderingen in de wereld zal veroorzaken. Ook al spannen alle landen zich in om de doelen die in Parijs zijn overeengekomen te behalen, dan nog zullen we niet meer kunnen leven zoals we dat nu doen. De zeespiegel zal rijzen, droogte op land zal toenemen. Dat zal migratie tot gevolg hebben: in veel gebieden zal het moeilijk of misschien onmogelijk worden de groeiende populatie van voedsel te voorzien. Het tegengaan van klimaatverandering vergt langetermijndenken en lastig tot stand te brengen internationale coördinatie tussen landen. Daar zijn burgers en politici in het algemeen niet goed in. En we hebben dat tot nu toe ook maar beperkt gedaan. En misschien zijn we er zelfs steeds minder toe geneigd. Pas als een probleem urgent wordt, volgt actie. Gelukkig wordt de urgentie op het gebied van het klimaat nu wel gevoeld: we worden geconfronteerd met de gevolgen van de opwarming van de aarde, met het opraken van fossiele brandstoffen. Maar, als gezegd, het is nog geen gemeengoed. Verreweg de meeste burgers zien de opwarming van de aarde niet als een probleem dat hen aangaat.

26

We spreken vooral over CO₂-uitstoot en energietransitie. Maar er is nog meer. Met het halen van de milieunormen voor fijnstof heeft Nederland het op diverse plaatsen zeer moeilijk. De Gezondheidsraad heeft in een van zijn rapporten duidelijk aangegeven dat de EU-norm te hoog is en dat fijnstof buitengewoon schadelijk is voor de gezondheid. We hebben problemen met de normen uit de Nitraatrichtlijn, met fosfaten in de bodem. Op al die gebieden is actie vereist.

De cruciale vraag die zich opdringt, is of onze maatschappelijke ordening kan blijven zoals die is. We zullen ons de vraag moeten stellen welke aanpassingen in de neoliberale economische orde en het functioneren van markten nodig zijn. Passen de huidige westerse opvattingen over vrije markt en concurrentie nog in de toekomstige ontwikkelingen? Het mededingingsrecht komt in een ander daglicht te staan: een burger is méér dan een consument. Hij heeft baat bij reële prijsvorming, maar ook bij duurzaamheid. Dit aspect staat natuurlijk niet op zichzelf; we zullen de discussie aan moeten over de vraag hoe de samenleving zich verder moet ontwikkelen en hoe als samenleving patronen van niet-duurzame productie en consumptie terug te dringen.

Het zijn geen gemakkelijke vragen, mede omdat de gevolgen van klimaatverandering nog niet acuut merkbaar zijn. Ons huis staat nog niet letterlijk onder water, we kunnen nog ademen. Gevolgen op langere termijn kunnen nog weggedacht worden. Maar we zijn het aan de generaties na ons verplicht om stevige maatregelen te nemen.

Met de bijeenkomst wil de Raad van State bijdragen aan het debat over de bestuurlijke en juridische mogelijkheden voor een doeltreffend klimaatbeleid. Een ingrijpende problematiek die wellicht ook vraagt om andere wijzen van wetgeving. In het regeerakkoord kondigde de regering aan dat de uitkomst van maatschappelijke akkoorden verankerd zullen worden in wetgeving. Dat is een nieuwe manier van denken over de totstandkoming van een wettelijke regeling: van onder op, met groot draagvlak. De uitvoering van een wet die op een dergelijke manier tot stand is gekomen, is kansrijker dan wanneer maatregelen van bovenaf worden opgelegd. Maar bij een dergelijke methodiek rijst wel de vraag welke initiatieven in wetgeving kunnen worden vastgelegd en hoe breed de afspraken gedragen moeten zijn. Daarvoor zullen dus criteria ontwikkeld moeten worden.

27

Het niveau van regelgeving is in dit verband belangrijk. Niet alleen in verband met de gewenste mate van flexibiliteit, maar ook voor de rol van het parlement. Initiatieven die in de wet worden verankerd passeren sowieso het parlement, amvb's in bepaalde gevallen, ministeriele regelingen in het geheel niet. Wettelijke regelingen en instrumenten zijn nodig om nakoming van afspraken af te dwingen, 'tanden' in institutionele zin. Het gaat er uiteindelijk om op welke wijze een grotere continuïteit in het overheidsbeleid kan worden bereikt dan de vier jaren van een regeerperiode. Om consistente, effectieve én rechtsstatelijk verantwoorde vormgeving van de transitie maatregelen.

Context

1

Het EU-klimaatbeleid: een overzicht van de doelstellingen en instrumenten

door drs. Y.A.J. Slingenberg, directeur bij het Directoraat-Generaal voor Klimaatbeleid van de Europese Commissie

Inleiding

Om klimaatverandering tegen te gaan zullen landen moeten samenwerken. Op zowel internationaal¹ als op Europees niveau zijn doelen geformuleerd om klimaatverandering tegen te gaan.² De EU heeft verschillende instrumenten geïntroduceerd om die doelen (gezamenlijk) te kunnen bereiken. Het emissiehandelssysteem vormt een belangrijke eerste pijler van het EU-systeem. Voor andere sectoren zijn broeikasgasemissiedoelstellingen opgelegd door middel van de zogenoemde Effort Sharing Decision. Dit soort maatregelen zijn succesvol en laten zien dat economische groei en klimaatbescherming met elkaar samen gaan. Om de systemen nog beter te laten functioneren, staan verschillende veranderingen op stapel. Ook werkt de Europese Commissie aan een reeks wetgevingsvoorstellen op een aantal nieuwe en sectorspecifieke beleidsterreinen met het oog op het bereiken van de internationale en Europese klimaatdoelstellingen.

31

In deze bijdrage bied ik een overzicht van het klimaatbeleid van de EU en de instrumenten die daaruit zijn voortgekomen. Ook besteed ik aandacht aan de verschillende aanpassingen die daarin de komende jaren zullen plaatsvinden en aan verschillende voorstellen die de Commissie heeft gedaan tot wetgeving op een aantal nieuwe terreinen. Zo heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een Governance Verordening waarmee wordt beoogd een geïntegreerde aanpak op de klimaat- én

1 Zie de Overeenkomst van Parijs van 12 december 2015, Trb 2015, 3.

2 Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030, COM(2014) 15 def.

energiemaatregelen van de lidstaten tot stand te brengen. Dit soort maatregelen zullen van belang zijn voor de vormgeving van de nationale wetgeving en het beleid op het klimaatvlak. Op de ruimte die de EU-regels bieden voor de vormgeving van nationaal beleid en wetgeving zal aan het slot van deze bijdrage worden ingegaan. Daarbij zal ook kort iets worden gezegd over de mogelijke grenzen die voortvloeien uit de EU-regels over onder meer het mededingingsrecht.

De lange termijn visie van de EU

32
Eerst wil ik teruggaan naar het begin van de maatregelen waarmee op EU-niveau is beoogd klimaatbescherming tegen te gaan. In EU-verband geldt het jaar 1990 als het referentiejaar om te bepalen hoeveel vooruitgang moet worden geboekt op klimaatterrain. Dat is immers het basisjaar dat wordt gehanteerd in het Kyoto-protocol uit 1997 en van waaruit bepaalde doelen zijn geformuleerd voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.³ Met het Protocol werden de specifieke reductiepercentages vastgesteld waaraan de rijke landen en de EU moesten voldoen. In 2008 heeft de EU een eerste pakket aan klimaat- en energemaatregelen genomen en in 2011 is vervolgens een verdere routekaart uitgewerkt om op EU-niveau bepaalde doelstellingen te bereiken. Afgesproken werd om de broeikasgasemissies in de EU in het jaar 2050 met 80 tot 95% te reduceren ten opzichte van het jaar 1990, in de context van noodzakelijke inspanningen van ontwikkelde landen als groep.⁴ Op basis van economische analyses en de bestaande technologie werd het toen al voor mogelijk gehouden om dat doel te bereiken. Tegelijkertijd werd gerealiseerd dat hiervoor gedragsveranderingen nodig zijn. Alle sectoren moesten eraan meewerken om hun emissies te gaan terugdringen. Dat moest tot stand komen door koolstof te gaan beprijzen ('carbon-pricing') en een emissiehandelssysteem op te zetten. Er werd op EU-niveau een traject in gang gezet om voor 2020 bepaalde doelen te bereiken, zodat daarmee aan de genoemde doelstelling voor 2050 kan worden voldaan. De Europese Commissie heeft hierin altijd gekeken naar het hoofddoel dat speelt in de klimaatcontext: het terugdringen van de broeikasgassen. Belangrijk is dat dit ook gepaard gaat met specifieke doelstellingen voor hernieuwbare energie, energiebesparing en energie-efficiëntie.

3 Protocol van Kyoto van 11 december 1997, Trb 1998, 170.

4 Europese Raadsconclusies 1 februari 2011, EUCO 2/1/11.

Naar aanleiding van de klimaatconferentie in Parijs heeft de Europese Commissie het beleidskader voor klimaat en energie 2030 opgesteld en de doelstellingen verder aangescherpt. In het Parijs-akkoord is een gezamenlijke mondiale afspraak gemaakt om de klimaatverandering onder de 2°C te houden en om ons best te doen om de klimaatopwarming onder de 1,5°C te houden.⁵ Dat vergt een nieuwe reflectie. Momenteel bekijken we of de maatregelen en de doelstellingen die voor 2050 zijn vastgesteld verder moeten worden herzien. We werken tegelijkertijd aan de strategie voor 2050 die we in 2020 zullen moeten indienen in het kader van het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties.⁶ Verder houden we rekening met (nieuwe) wetenschappelijke inzichten en kijken we uit naar het rapport dat het Intergovernmental Panel on Climate Change dit najaar zal uitbrengen over de impact van het streven naar een opwarming van maximaal 1,5°C.

De instrumenten en pijlers van het EU-klimaatbeleid

In 2016 is een uitvoerig wetgevingspakket geïntroduceerd waarin verschillende bestaande instrumenten zijn aangepast en waarin enkele voorstellen tot nieuwe wetgevende instrumenten zijn gedaan. Deze wetgeving is aangenomen op basis van een gekwalificeerde meerderheid. Op dit terrein is dat noodzakelijk gebleken, omdat de onderhandelingen anders nog steeds gaande zouden zijn. Hieronder zal ik op deze instrumenten en de aanpassingen die daarop worden voorgesteld ingaan en enkele van de voorstellen tot wetgeving op een aantal nieuwe terreinen noemen.

33

Emissiehandelssysteem

Onder het emissiehandelssysteem vallen de sectoren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 45% van de uitstoot (industrie, elektriciteitsproducenten en luchtvaart).⁷ Binnen dit systeem wordt een limiet opgelegd (een ‘emissieplafond’)

-
- 5 Overeenkomst van Parijs van 12 december 2015, Trb 2016, 162. Zie ook: Mededeling van de Commissie, Wat na Parijs? Een beoordeling van de implicaties van de Overeenkomst van Parijs, COM(2016) 110 def.
 - 6 Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering van 9 mei 1992, Trb 1992, 189.
 - 7 Richtlijn 2003/87/EU tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasrechten binnen de EU, PB 2003, L 275, blz. 32.

voor de uitstoot van broeikasgassen door de installaties die onder dit systeem vallen. Ieder jaar wordt dit emissieplafond lineair verlaagd. Onder dit plafond veilt de overheid zogenaamde ‘emissierechten’, of deelt deze gratis uit. Bedrijven moeten binnen het emissiehandelssysteem deze rechten aan de overheid teruggeven voor de uitstoot van CO₂. Hoe minder CO₂ een bedrijf uitstoot, hoe minder rechten er hoeven te worden teruggegeven. Een overschot aan rechten kan het bedrijf verkopen op de markt. Een tekort kan het bedrijf kopen op de markt. Voor het deelnemen aan het emissiehandelssysteem moeten de bedrijven een emissievergunning aanvragen en een monitoringsplan opstellen. Dit zorgt ervoor dat de maximale uitstoot kan worden gereguleerd. Daartoe is ook een EU-register ingesteld, dat wordt beheerd door de Commissie.⁸ De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het leveren van de juiste informatie voor dit register.

In het nieuwe beleidskader van de EU is een hogere ambitie gesteld voor de vermindering van de broeikasgasemissies binnen het emissiehandelssysteem.⁹

34 Het percentage is vastgesteld op een vermindering van 43% in 2030 ten opzichte van het jaar 2005. Er zullen dus minder emissierechten worden uitgegeven. Een paar jaar geleden ontstond nog een groot overschot in het emissiehandelssysteem dat met name kwam door de financiële crisis. Er was veel minder economische activiteit, daardoor minder uitstoot, en er was voorzien in te veel rechten. Daarvoor hebben we de genoemde maatregelen genomen. In de toekomst is het verder mogelijk gemaakt om sneller overtollige emissierechten op te nemen in de marktstabilisatiereserve. Het overschot zal hierdoor beperkt worden en de prijs van de emissierechten zal omhoog gaan. Een andere verandering is dat de emissiereducties intern moeten plaatsvinden. Compensatie in het buitenland zal niet meer worden toegestaan. De herzieningen van dit systeem gaan vanaf 2021 gelden nu de Raad en het Europees Parlement de voorgestelde hervormingen van het systeem hebben goedgekeurd.

8 Verordening (EU) nr. 389/2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig Richtlijn 2003/87, PB 2013, L 122, blz. 1.

9 Voorstel van de Commissie van 15 juli 2015 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG, COM(2015) 337.

Effort Sharing Regulation (ESR)

Een groot deel van de sectoren die broeikasgassen uitstoten valt niet onder het emissiehandelssysteem. Het gaat om de sectoren vervoer, gebouwen, landbouw en afval. Deze sectoren zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ongeveer 55% van de totale uitstoot. Voor de lidstaten zijn daarom bindende jaarlijkse broeikasgasemissiedoelstellingen opgelegd.¹⁰ Lidstaten moeten binnen dit systeem de emissies beperken aan de hand van jaarlijks lineair afnemende limieten door nationale maatregelen te treffen. Bepaalde rijkere lidstaten hebben binnen dit systeem een vrij hoge doelstelling gekregen, omdat ze meer financiële capaciteit hebben om de nodige investeringen te doen. Bij de invulling van de nationale maatregelen hebben de lidstaat beleidsruimte gekregen. Uit het oogpunt van kostenefficiëntie bestaat ook een zekere flexibiliteit binnen een lidstaat en tussen de lidstaten. Zo bestaat de mogelijkheid dat lidstaten een deel van hun jaarlijkse broeikasgasemissieruimte aan een andere lidstaat overdragen.

De Commissie heeft in 2016 voorgesteld om de Effort Sharing Decision om te zetten naar een Verordening: de Effort Sharing Regulation.¹¹ Voor Nederland is voorgesteld om de reductiedoelstelling voor de periode 2021-2030 aan te scherpen tot 36%. Het wordt wel eens aangevoerd dat het juist duurder en moeilijker is voor de lidstaten om in de sectoren die buiten het emissiehandelssysteem vallen maatregelen te treffen. Daarom heeft de Commissie voorgesteld om het lidstaten toe te staan een beperkt aantal emissierechten te annuleren binnen het emissiehandelssysteem om op die manier de doelstellingen binnen de Effort Sharing Regulation te behalen. Als de lidstaten daar gebruik van willen maken, moeten ze dat wel aangeven voor 2020. Verder zal de Commissie jaarlijks een beoordeling geven van de maatregelen die de

10 De door elke lidstaat te leveren inspanning voor sectoren die niet onder de ETS-richtlijn vallen - de zogenoemde inspanningsverdeling (Effort Sharing Decision, ESD) - wordt in Europees verband geregeld in Beschikking 406/2009/EG inzake de inspanningen van de lidstaten hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen, PB 2009, L 140, blz. 136.

11 Voorstel van de Commissie voor een verordening en tot wijziging van Verordening 525/2013/EU, COM(2016) 482 def.

lidstaten binnen dit systeem treffen. Eén keer in de vijf jaar wordt een meer uitgebreide beoordeling uitgevoerd. Verder bestaat binnen dit systeem de mogelijkheid voor de Commissie om naar het Hof van Justitie te stappen om een lidstaat te dwingen om hun doelstellingen halen.

Overige instrumenten

Er zijn nog verschillende andere instrumenten op EU-niveau (in de maak) waarmee beoogd wordt een aantal, met de voorgaande systemen samenhangende, doelstellingen te bereiken. Een belangrijk doel van de EU is om ook een energie-unie te realiseren. Een energie-unie zal zorgen voor energiezekerheid waardoor de energie behalve schoner ook goedkoper wordt.¹² Er bestaan al richtlijnen om hernieuwbare energie en energie-efficiëntie te bevorderen.¹³ Hiernaast stelt de EU nu voor het eerst ook regels voor over het gebruik van land en bosbouw.¹⁴ Hier gaat het om de emissies van landgebruik, landgebruiksveranderingen en bosbouw. Het wordt interessant om te bezien hoe die regels kunnen bijdragen aan de doelstellingen om de broeikasgassen te verminderen, omdat er een balans moet worden gevonden tussen het uitstoten van CO₂ en het absorberen van CO₂. Hiernaast zijn nog enkele instrumenten te noemen die op EU-niveau zijn aangenomen of worden voorgesteld op sectorspecifieke beleidsterreinen. Zo heeft de Europese Commissie afgelopen jaar voorstellen gedaan voor strengere regels over de CO₂-uitstoot van auto's en bestelwagens¹⁵ en ook wordt een voorstel voorbereid over de emissie uitstoot van vrachtwagens.¹⁶ Verder is wetgeving aangenomen op het terrein van de zogenaamde F-gassen die de ozonlaag hebben aangetast.¹⁷ Hiervoor is een quotumsysteem opgezet waarin alle bedrijven meedoen en waarin

12 Mededeling van de Commissie inzake een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering, COM(2015) 80 def.

13 Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, Pb 2009, L 140, blz. 16; en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, PB 2012, L 315, blz. 1.

14 Voorstel van de Commissie van 20 juli 2016, COM(2016) 479 def.

15 Voorstel van de Commissie van 8 november 2017, COM(2017) 676, def.

16 Voorstel van de Commissie van 31 mei 2017, COM(2017) 279 def.

17 Verordening (EU) 517/2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, PB 2014, L 150, blz. 195.

hele ambitieuze doelen zijn gesteld over de reductie van broeikassen. Dan is er ook nog de zogenoemde richtlijn Ecodesign waarin standaarden zijn gezet voor het verbruik van energie voor bepaalde elektrische apparaten.¹⁸ Dit blijkt door de Europese industrie erg te worden gewaardeerd.

De Governance Verordening

Eind 2016 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een Governance Verordening.¹⁹ Het doel van deze nieuwe Verordening is om de klimaatmaatregelen samen te laten brengen met de energiemaatregelen. Het voorstel voorziet in een integratie, stroomlijning of intrekking van meer dan 50 bestaande afzonderlijke plannings-, rapportage- en monitoringsverplichtingen. De lidstaten zullen geïntegreerde klimaat- en energieplannen (de zogenoemde INEK's) moeten voorstellen en de Commissie zal deze plannen bekijken en eventueel aanbevelingen doen voor verandering. Daarbij zal onder meer gelet worden op de coherentie tussen de verschillende maatregelen, op regionale samenwerking en op de deelname van geïnteresseerde partijen bij het ontwikkelen van de nationale maatregelen. Er moet een langetermijnvisie van de lidstaten in terugkomen en ook moet worden uitgelegd hoe de kortetermijnmaatregelen uitwerken in een vijfjarenplan. Er bestaat flexibiliteit voor de lidstaten in de te nemen maatregelen. De broeikasgasdoelstellingen zijn wel bindend voor de lidstaten, maar dat ligt anders voor de maatregelen die zij moeten nemen op het terrein van hernieuwbare energie en energie efficiëntie. De EU kan wel extra maatregelen nemen en aanbevelingen doen aan de lidstaten om meer maatregelen te nemen. Dit zal een interessante discussie worden op EU-niveau en het biedt de kans voor lidstaten om van elkaar te leren. Het biedt extra transparantie binnen de EU en de lidstaten over wat regeringen aan voorstellen doen op dit terrein.

37

Over de Governance Verordening wordt momenteel onderhandeld tussen de lidstaten en het Parlement en hopelijk wordt het nog voor de zomer aangenomen.

18 Richtlijn 2009/125/EG betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten, PB 2009, L 285, blz. 10.

19 Voorstel van de Commissie van 30 november 2016, COM(2016) 759 def.

Ruimte en grenzen voor het nationale beleid

De mate waarin de lidstaten beleidsruimte toekomt om verder vorm te gaan geven aan het nationale klimaatbeleid en de nationale wetgeving verschilt per instrument dat hiervoor is besproken. Zo is de rol van de lidstaten binnen het emissiehandelssysteem wat beperkter dan binnen sommige instrumenten waarin juist de flexibiliteit ingebouwd is voor de lidstaten om hun eigen plannen te kunnen opstellen. Ook is het dus bijvoorbeeld mogelijk gemaakt, en daarin heeft de Nederlandse regering een belangrijke rol gespeeld, dat lidstaten vanaf 2021 bepaalde emissierechten kunnen annuleren wanneer er een nationaal besluit wordt genomen om elektriciteitscentralen te sluiten. Verder kunnen de lidstaten ook andere additionele maatregelen nemen op het klimaatsterrein. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk de maatregel genomen om koolstofbelastingen te gaan heffen en die maatregel werkt relatief goed.

38

De Commissie begrijpt verder dat er in de Nederlandse context vaak wordt gekeken naar de vraag of nationale maatregelen in overeenstemming zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de mededingingsregels. Mijn persoonlijke visie hierover is dat heel veel dingen kunnen. Onze ervaring is dat als de lidstaat gaat praten met de verschillende departementen van de Commissie, dat er dan vaak wel een weg kan worden gevonden om de maatregelen te implementeren. Soms moet er wat aangepast worden aan de vorm en de inhoud, maar er is veel mogelijk, zeker met het oog op de bevordering van het klimaat. Aarzel dus niet om de discussie met de Commissie in dit kader ook aan te gaan.

Ervaring met klimaatwetten in andere Europese landen

door dr. P.A. Boot, sectorhoofd Klimaat, Lucht en Energie bij het Planbureau voor de Leefomgeving¹

Nadat in het Verenigd Koninkrijk in 2008 een klimaatwet van kracht werd, is het aantal landen waar dit soort wetgeving is aangenomen vanaf 2014 snel toegenomen. Enigszins afhankelijk van de exacte definitie van een klimaatwet, is deze nu in zes Europese landen van kracht. Doel van dit artikel is de opzet van en ervaringen met dit type wetgeving te beschrijven, zodat we er bij het definitieve formuleren van een klimaatwet in Nederland lering uit kunnen trekken.

Ik begin met een overzicht van de meeste relevante aspecten van de zes relevante Europese wetten en de ontwikkeling van de broeikasgasemissies in die landen om een indruk te krijgen van de zwaarte van de opgave die de landen zich door de wet opleggen. Daarna behandel ik na het Verenigd Koninkrijk de landen paarsgewijs, met nadruk op aspecten die voor een Nederlandse aanpak relevant kunnen zijn. De bijdrage eindigt met enkele aandachtspunten inzake het aspect beoordeling en advies en een aantal meer algemeen geformuleerde lessen die we uit de ervaring elders kunnen trekken.

39

In deze bijdrage versta ik onder een klimaatwet in het parlement vastgestelde wetgeving waarin een doel inzake reductie van broeikasgasemissies na 2030 bindend is vastgelegd, waarin een proces is vastgelegd hoe de beleidsaanpak is georganiseerd en waarin een systeem van monitoring en rapportage daarover is vastgelegd. Dit is een vrij nauwe omschrijving. Er zijn ook veel ruimere. Het Grantham Research Institute vond in 2015 meer dan 800 vormen van klimaatgerelateerde regulering in 99 landen die men definieert als:

¹ Met dank aan dr. J.G.M. Notenboom voor commentaar op een eerder concept.

“legislation, or regulations, policies ..., that refer specifically to climate change or that relate to reducing energy demand, promoting low carbon energy supply, tackling deforestation, promoting sustainable land use, sustainable transportation, or adaptation to climate impacts”.

Hierbinnen omschrijft het Grantham Research Institute als ‘flagship’ of ‘framework legislation’: een “law or regulation with equivalent status, which serves as a comprehensive, unifying basis for climate change policy, which addresses multiple aspects or areas of climate change mitigation or adaptation (or both) in a holistic, overarching manner”.²

Op zo’n manier omschreven hadden er van een onderzochte groep van 99 landen, 58 ‘flagship legislation’ die betrekking heeft op zowel tegengaan van klimaatverandering (mitigatie) als aanpassing aan de gevolgen daarvan (adaptatie), 18 op alleen mitigatie en 6 op alleen adaptatie. In 2017 was het totaal al opgelopen tot meer dan 1200.³ Om de beschrijving zinvol te houden voor een korte beleidsrelevante vergelijking met Nederland is mijn beschrijving dus veel restrictiever.

2 Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Global Climate Legislation Study, 2015.

3 M. Nachmany e.a., Global trends in climate change legislation and litigation, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment e.a., 2017.

Zes Europese landen

Tabel 1. Overzicht klimaatwetgeving in Europa

	VK	Denemarken	Finland	Frankrijk	Noorwegen	Zweden
Aangenomen	2008	2014	2015	2015	2017	2017
2050 doel	Min -80% t.o.v. 1990	Lage emissies: volledig hernieuwbaar, geen fossiel	Min -80% t.o.v. 1990	-75% t.o.v. 1990	-80/95% t.o.v. 1990, kan ook elders	Netto nul en min -85% t.o.v. 1990 in 2045, kan ook elders
Koolstof- budgetten	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee (doel voor 2030)	Nee (doel voor 2030, 2040)
Onafhankelijke commissie	Ja	Ja	Ja	Ja, maar onhelder	Ja	Ja
Inclusief klimaat- aanpassing	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Andere doelen	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Aanpak sectoren	ETS in budget apart berekend	Nadruk op non-ETS sectoren	Non-ETS sectoren	ETS in beleid uitgezon- derd	Incl. ETS sectoren	Incl. ETS sectoren

41

De zes landen hebben in de wet vergelijkbare doelen vastgelegd. De doelen die na het klimaatakkoord van Parijs van december 2015 van kracht zijn geworden lijken ambitieuzer dan de wetten uit de jaren daarvoor, meer in lijn met de ambitieuze opgave die Parijs de wereldgemeenschap meegaf. In Frankrijk wordt daarom nu ook gekeken naar een aanscherping van het doel. In het Verenigd Koninkrijk heeft het verantwoordelijke Committee on Climate Change – zie hierna – na dit klimaatakkoord geadviseerd eerst te zorgen dat de uitvoering richting het bestaande doel op orde is en flexibiliteit te behouden om het doel later aan te scherpen, alvorens daartoe eventueel over te gaan.⁴

⁴ Committee on Climate Change, UK climate action following the Paris agreement, 2016.

Het Verenigd Koninkrijk werkt met een zogenaamd koolstofbudget, waarmee tussendoelen niet in de wet zelf zijn vastgelegd, maar gaandeweg ingevuld kunnen worden voor een meerjarige periode op basis van de nieuwe inzichten. Alleen Frankrijk heeft deze werkwijze overgenomen. De andere landen hebben zich niet in de wet zelf op de aanpak vastgelegd, maar sluiten in de praktijk bijvoorbeeld aan bij de jaren waarvoor de Europese Unie doelen stelt, zoals 2030.

Alle landen kiezen voor een onafhankelijke commissie die het doelbereik vaststelt en adviseert over te zetten vervolgstappen. Hoe dit in de praktijk in Frankrijk werkt is niet helemaal duidelijk: het laatste advies van de Expertcommissie inzake de energietransitie dateert al van 2016. Er is zo in alle of de meeste landen een instantie buiten de regering die de voortgang van de uitvoering bewaakt en het best mogelijke advies geeft. Zoals we zullen zien hangt de invulling hiervan erg af van de specifieke situatie in een land, dit is ook voor de invulling in Nederland relevant. De meeste landen laten de klimaatwet alleen betrekking hebben op het tegengaan van klimaatverandering (mitigatie) en niet op de aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie), omdat dit in de praktijk vergaand verschillende beleidsterreinen zijn. Het Verenigd Koninkrijk en Finland zijn hierop een uitzondering. Het wisselt van land tot land of men ook ondersteunende doelen in de wet zelf heeft vastgelegd. Meestal is dit niet het geval. Ook niet in Denemarken waarin het algemene doel van de wet een volledig hernieuwbare energievoorziening is.

42

De wijze waarop wordt omgegaan met de emissies uit sectoren die onder de Europese emissiehandel vallen verschilt erg. Doorgaans heeft het doel van de wet betrekking op alle emissies, maar soms ligt er in de beleidsaanpak een nadruk op sectoren die buiten de emissiehandel vallen. Zo heeft het Deense doel van volledig hernieuwbaar of met lage emissies betrekking op alle energie, maar gaat het plan dat binnenkort voor 2030 aan het Parlement wordt voorgelegd alleen over de sectoren buiten de Europese emissiehandel. In sommige landen zijn deze sectoren geen onderdeel van de wet, in de veronderstelling dat de emissies van deze sectoren voldoende door de Europese wetgeving wordt aangepakt. De nieuwste wetten in Noorwegen en Zweden laten een aarzeling doorklinken in het oordeel of wel in die mate op de Europese aanpak vertrouwd kan worden, en nemen de ETS sectoren

sterker mee in de aanpak van de wet. Het Verenigd Koninkrijk neemt hier een tussenpositie in. Het doel van de wet betreft alle broeikasgasemissies, maar in de koolstofbudgetten wordt uitgegaan van het ‘Britse deel’ van het jaarlijkse plafond in het Europese emissiehandelssysteem (ETS).⁵ In alle landen is een zodanig parlementair proces doorlopen dat de uiteindelijke wet brede tot zeer brede steun genoot. Hiermee werd bijgedragen aan het doel van de wet om een voor langere termijn stabiel beleid uit te stippelen.

Momenteel spreekt minister Wiebes van EZK met de indieners van het voorstel voor een klimaatwet.⁶ Onderdelen van dit voorstel zijn doelen van 95% broeikasgasreductie in 2050 en 55% in 2030 ten opzichte van 1990, en 100% hernieuwbare energie in 2050. De regering moet een klimaatplan presenteren met maatregelen voor de komende vijf jaar en overwegingen voor tien tot vijftien jaar. Dit plan is in het voorstel gebaseerd op een voorstel van een onafhankelijke commissie naar Brits voorbeeld. De regering rapporteert over de voortgang, gebaseerd op analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving. Omdat dit overleg nog niet is afgerond, zijn deze elementen niet in tabel 1 vermeld.

43

Het is zinvol om een indruk te krijgen van de situatie op dit moment in vergelijking met de doelen die in de wetten zijn gesteld. Ter indicatie kijken we daarbij ook naar het mogelijke Nederlandse doel en de huidige Nederlandse emissies.

-
- 5 Dit wordt ‘net carbon account’ genoemd. In het vijfde koolstofbudget is het doel voor 2028-2032 een reductie van 57% ten opzichte van 1990, maar dit zou 61 tot 63% bedragen als niet met de handelsmogelijkheden van het ETS rekening werd gehouden. Committee on Climate Change, Meeting carbon budgets: closing the policy gap, 2017.
 - 6 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), Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2016-2017, 34 534.

Tabel 2. Ontwikkeling van broeikasgasemissies in procenten sinds 1990 in de Europese landen met een klimaatwet en in Nederland

	2005	2015	Doel (2050)
Ver. Koninkrijk	13	36	min. - 80
Denemarken	6	32	ca. -100
Finland	1	21	min. - 80
Frankrijk	+ 1	16	75
Noorwegen	+ 6	+ 4	80/95
Zweden	7	25	ca. -100 (2045)
Nederland	3	12	nog niet vastgelegd

Emissies excl. landgebruik. Bronnen: European Environment Agency, Annual European Union Greenhouse Gas Inventory 1990-2015 and Inventory Report 2017, en Norwegian Environment Agency, National Inventory Report 2017.

44 Duidelijk is dat Noorwegen grote moeite heeft de emissies te reduceren, dat landen in een tiental jaren grote stappen kunnen zetten en dat – zeker in het licht van het mogelijke doel – Nederland een grote reductieopgave staat te wachten.

We zullen nu diepgaander chronologisch op de situatie per land ingaan en daarin de meeste aandacht besteden aan de oudste wet, die van het Verenigd Koninkrijk.

De oudste klimaatwet: het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk werd in november 2008 de eerste klimaatwet van kracht.⁷ Hieraan was een intensief proces vooraf gegaan. Premier Blair had vanaf 2005 klimaat hoog op zijn internationale agenda gezet. Drie parlementsleden, die samen de grote politieke partijen vertegenwoordigden, hadden een model voor een wet gepresenteerd dat ongeveer twee derde van de stemmen in het Lagerhuis kreeg. De NGO Friends of the Earth organiseerde lokale steuncampagnes. De nieuwe leider van de Conservatieve Partij, de toenmalige oppositie, David Cameron zag klimaatbeleid als onderdeel van zijn vernieuwingsagenda. In deze ‘competitive

⁷ legislation.gov.uk, Climate Change Act 2008.

consensus' werd een wetsvoorstel ingediend dat met vrijwel algemene stemmen werd aangenomen.⁸ De Britse wet bestaat uit vier onderdelen: er is een emissiedoel voor 2050 vastgelegd; een aanpak om dat te bereiken door middel van vijfjaars koolstofbudgetten en afspraken hoe daarmee om te gaan; er is een commissie in het leven geroepen die de voortgang van de beleidsontwikkeling beoordeelt en over de vervolgstappen adviseert (het Committee on Climate Change, CCC). Het CCC bestaat uit acht wetenschappers met een voormalig minister als voorzitter en heeft een ondersteunende staf van zo'n dertig mensen.

De Britten stellen dat de wet duidelijk effect heeft gehad: het klimaatbeleid is zichtbaarder geworden; het heeft geholpen bij de bestendigheid ervan; en het klimaat speelt een grotere rol in overige politieke besluitvorming.⁹ Zo is expliciet een van de overwegingen bij de al of niet uitbreiding van het Londense vliegveld Heathrow, en rechtszaken daarover, of dit strijdig zou zijn met de Klimaatwet. Lord Deben, de voorzitter van de CCC, vindt de belangrijkste successen dat de wet heeft geholpen bruggen te slaan tussen politieke partijen, dat er geen twijfel meer is over de omvang, de opgave en de oplossingsrichting van het klimaatprobleem, en dat de wet tijdstippen noemt waarop geadviseerd en gereageerd moet worden. De vrijblijvendheid is voorbij.

45

Maar dat is niet het hele verhaal. De makkelijke jaren, waarin doelen relatief eenvoudig gehaald werden, zijn ook voorbij.¹⁰ In de elektriciteitssector is veel gerealiseerd wat volgens Fankhauser en anderen anders niet tot stand zou zijn gekomen, andere sectoren blijven achter.¹¹ Hoewel er in abstracto veel steun is voor het behalen van de gestelde doelen, is er in de uitvoeringspraktijk sprake van een 'beleidstekort'. Dat zit als volgt.

-
- 8 ClientEarth, *The UK Climate Change Act 2008 – Lessons for national climate laws*, 2009.
 - 9 Mondelinge mededelingen van de voorzitter van het CCC, Lord Deben en de waarnemend Chief Executive Adrian Gault, op de International workshop of national Climate Change Committees op 27 en 28 februari 2018 in Londen. Zie ook Sam Fankhauser e.a., *10 Years of the UK Climate Change Act*, London School of Economics – Graham Institute on Climate Change and the Environment, 2018.
 - 10 T. Weeks, *Examining the UK Climate Change Act 2008*, New Zealand Productivity Commission, 2017 en Fankhauser e.a. 2018.
 - 11 Fankhauser e.a. 2018, zie noot 9.

De al genoemde commissie heeft geadviseerd over het vierde (2023–2027) en vijfde (2028–2032) koolstofbudget en beide adviezen zijn door de Britse regering geaccepteerd. In 2023–2027 moeten de broeikasgasemissies 51% lager zijn dan in 1990, in 2028–2032 57%, dit is volgens CCC nodig om op kosteneffectieve wijze minimaal 80% reductie in 2050 te bereiken.¹² Het duurde vijftien maanden voordat de regering een reactie formuleerde – volgens sommigen te lang, omdat de wet geen termijnen vastlegde.¹³ In deze reactie, de Clean Growth Strategy, heeft de regering tegengaan van klimaatverandering centraal onderdeel van het nieuwe industriebeleid gemaakt. Maar hoewel de Britse regering deze doelen heeft geaccepteerd, is het voorgenomen beleid onvoldoende concreet en telt het nog niet op om het doel te halen.¹⁴ De voorzitter van het CCC stelt dat men zich nu in een ‘grijs gebied’ bevindt, waarin de wet niet heeft vastgelegd wat er moet gebeuren wanneer de regering stelt dat het doel met het ingezette beleid gehaald wordt en het adviesorgaan daar ernstig aan twijfelt. Ook op andere punten zou er na tien jaar verbetering mogelijk zijn. Het aangehaalde evaluatieve rapport van Fankhauser e.a. noemt een mogelijke aanscherping van het doel vanwege het Parijsakkoord, aanscherping van de regels zodat ook reducties in de ETS sector gelijkwaardig meetellen, en meenemen van de internationale lucht- en scheepvaart in het doel. Hoewel aanpassing aan klimaatverandering formeel in dezelfde wet is ondergebracht, is er in de praktijk minder samenhang. Het CCC heeft een aparte subcommissie over aanpassing. Het hoofd van het CCC secretariaat stelt dat er de eerste jaren weinig samenhang was. De laatste jaren neemt dat echter toe, nu landgebruik een belangrijker onderdeel van het mitigatiebeleid wordt¹⁵.

12 Committee on Climate Change, Advice of the fifth carbon budget, 2015.

13 Zie bronnen van noot 9.

14 Committee on Climate Change, An independent assessment of the UK’s Clean Growth Strategy: from ambition to action, 2018.

15 Beide uitspraken op genoemde internationale workshop in februari. Omdat in Nederland een stevig Deltaprogramma met eigen commissaris bestaat en klimaatadaptatie hier vooral samenhangt met waterbeleid en ruimtelijke ordening, ligt zo’n samenhang bij ons minder voor de hand.

De andere landen

In Europa was Denemarken het tweede land met een klimaatwet.¹⁶ Een tijdelijke adviescommissie had hier geadviseerd een wet naar Engels voorbeeld op te stellen. In Denemarken spelen hernieuwbare energie en energiebesparing een belangrijke rol in de energietransitie – men is ook erg op trots op het wereldwijde succes van het Deense windturbinebedrijf Vestas en de fabrikant van energiezuinige apparatuur Danfoss – en mede daarom is het einddoel van de wet geformuleerd als geen gebruik meer maken van fossiele brandstoffen, volledig overgestapt zijn op hernieuwbare energie en dit als kosteneffectieve bijdrage aan een ‘groene economische groei’. Elke vijf jaar moet de regering nationale tussendoelen bepalen die in een tienjaarperspectief leiden naar het overkoepelende doel van 2050. Er is in juni 2014 een onafhankelijke klimaatcommissie in het leven geroepen die vrijwel geheel uit wetenschappers bestaat. Leden zijn voor vier jaar benoemd met de mogelijkheid van herbenoeming. Het kent een secretariaat van acht onderzoekers. De overheid moet jaarlijks, op basis van het door de commissie aangeleverde materiaal, over de voortgang van het beleid rapporteren. De commissie maakt jaarlijks één diepgaand rapport over een bepaald aspect van het klimaatbeleid, zoals de belastingwetgeving of de bouwstenen voor de aanpak richting 2030. De regering moet ook eenmaal per jaar aangeven of ze het gegeven advies opvolgt en zo nee, waarom niet. Daarnaast publiceert de commissie kleinere onderzoeksrapporten. Hoewel de huidige Deense regering minder ambitieus is inzake klimaatbeleid dan zijn voorgangers, is de voorzitter van de Klimaatcommissie tevreden over de huidige aanpak.¹⁷

16 Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate, The Climate Initiative in Denmark en Climate change news, Denmark set to approve new climate change law, 2014. Verdere informatie over Denemarken verkregen van de voorzitter van de Deense klimaatcommissie, Klimaradet, professor Peter Birch Sorensen.

17 Informatie van professor Birch Sorensen, zie vorige noot.

In 2015 volgden Finland en Frankrijk met zeer verschillende wetten en een verschillende procesaanpak. In Finland lag het primaat bij de totstandkoming van de wet bij het parlement.¹⁸ Een brede parlementaire commissie bereidde deze voor. In deze commissie waren wel verschillen van mening. Zo wilde de groene regeringspartij die ook de verantwoordelijke minister leverde graag een inhoudelijk stevig aangeklede wet met tussendoelen en een beleidsaanpak, terwijl anderen een meer op het proces gerichte wet zoals de Britse prefereerden. Om een brede parlementaire meerderheid binnen te slepen deden vooral de groene vertegenwoordigers hier water bij de wijn, zodat de wet met zeer grote meerderheid in het parlement kon worden aangenomen. De wet formuleert een doel van minimaal 80% reductie van broeikasgasemissies dat aangescherpt kan worden als wetenschappelijke inzichten daartoe nopen. Overigens impliceert een doelstelling van minimaal 80% volgens de voorzitter van de klimaatcommissie koolstofneutraliteit van de energievoorziening vanaf 2042.¹⁹ Omdat Finland in het landgebruik een grote netto opnemer van koolstof is, is deze aanscherping minder sterk dan men op het eerste gezicht wellicht zou denken. Elke tien jaar moet de regering, op basis van een onafhankelijk advies, een breed plan gericht op het bereiken van het doel formuleren. Elke regeringsperiode moet dat voor de niet-ETS sectoren (gebouwde omgeving, transport, landgebruik en landbouw) nader worden ingevuld. Ook moet er elke tien jaar een plan gemaakt worden gericht op het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). Er is sinds 2016 een onafhankelijke klimaatcommissie (informeel bestond die al sinds 2014), die de voortgang van het beleid monitort en over nieuw beleid adviseert. De voorzitter van de klimaatcommissie acht zijn positie aan de ene kant iets minder sterk dan de Britse, omdat men geen wettelijk recht heeft op het formuleren van koolstofbudgetten,

18 Zie bijvoorbeeld Merja Turunen, Ministry of the Environment, Climate Policy in Finland en Ministry of Economic Affairs and Employment, Strategy outlines energy and climate actions to 2030 and beyond. Verdere informatie verkregen van de voorzitter van de Finse klimaatcommissie, Markku Ollikainen, op genoemde international workshop.

19 Markku Ollikainen, The Finnish Climate law, EEAC Workshop Role and functioning of national and regional climate laws and climate committees in the light of EU climate and energy policies, 19 juni 2017.

maar anderzijds heeft de regering wel de plicht om alle klimaatrelevante voornemens van een advies van de commissie vergezeld te laten gaan.

In Frankrijk kwam het initiatief daarentegen van de regering. De regering van de vorige president Hollande formuleerde bij het aantreden gelijk het voornemen om een klimaatwet tot stand te brengen die er voor de Klimaattop van 2015 in Parijs moest zijn. Om deze tot stand te brengen volgde een intensief proces van wetenschappelijke en maatschappelijke activiteit. Bestaande energiemogelijkheden werden vergeleken en nieuwe werden gemaakt. In alle regio's vonden discussies plaats. De uiteindelijke wet is zeer breed van karakter.²⁰ Plastic zakken in winkels worden erin verboden en de wijze waarop het energiebedrijf EdF, dat deels in staatshanden is, zijn meerjarenplan moet formuleren wordt erin vastgelegd. Hoewel de huidige regering op een geheel andere parlementaire meerderheid steunt, heeft deze het uitgestippelde en in de wet vastgelegde beleid grotendeels overgenomen en waarmaken dat nodig vond aangescherpt om aldus een voorbeeld te geven voor uitvoering van het Klimaatakkoord van Parijs.²¹ In het wetgevingspakket zijn ook koolstofbudgetten voor een bepaalde meerjarige periode naar Brits voorbeeld vastgelegd. Mede omdat de wet in zo'n breed pakket werd vorm gegeven, is er veel aandacht voor samenwerking tussen maatschappelijke partijen, voor transparantie van de aanpak, voor verdelingsvragen en is er een brede inbedding in het energiebeleid. Vanwege dat laatste zijn doelen opgenomen over de vermindering van het kernenergievermogen en toename van hernieuwbare energie. Een interessant onderdeel van de wet, dat verder nergens zo naar voren komt, is de verplichte rapportage voor internationale investeerders in Frankrijk over klimaatrisico's: zowel risico's door klimaatverandering als risico's van 'stranded assets', dus het risico dat bepaalde investeringen minder waard zouden worden door

20 Loi de transition energetique pour la croissance verte, Loi 2015-992, Journal Officiel van 18 augustus 2015. Een samenvatting is te vinden bij Ministry of Environment, Energy and the Sea, Energy Transition for green growth act, 2015 en een korte analyse in A. Rudinger, The French Energy Transition Law for Green Growth, At the limits of governance by objectives, Issue briefs no 7/2015, IDDRI.

21 Gouvernement.fr, Climate plan, 2017.

klimaatbeleid.²² Het doel is een emissiereductie van 75% in 2050 ten opzichte van 1990. De huidige regering onderzoekt of dat aangescherpt moet worden naar klimaatneutraliteit vanaf 2050.

De nieuwste wetten zijn de in 2017 vastgestelde Klimaatwetten in Noorwegen en Zweden. In Noorwegen is er lang over gesproken of een klimaatwet toegevoegde waarde had. Achtergrond daarvan is dat de broeikasgasemissies in Noorwegen al relatief laag zijn – de elektriciteitsvoorziening is er vrijwel klimaatneutraal, in de gebouwde omgeving wordt al overgeschakeld op elektriciteit, de bossen nemen per saldo koolstof op – maar mede daarom de laatste jaren nauwelijks daalden. Na wikken en wegen is de klimaatwet toch van kracht geworden, wat aanleiding geeft om nu ook in de transportsector aan de slag te gaan. Er komt een onafhankelijke klimaatcommissie dat ondergebracht wordt bij het Noorse Milieu Agentschap, maar men weet nog niet precies welke taken dat zal krijgen. Door deze onderbrenging is al wel voorzien dat men per werkzaamheid uit een grote pool deskundigen kan putten.²³

50

Zweden biedt een interessante combinatie van een op het Britse voorbeeld geënte aanpak in Scandinavische context met een na Parijs ambitieuzer doel. De Zweedse Klimaatwet is op 1 januari van dit jaar van kracht geworden. Het Zweedse wetspakket heeft drie onderdelen: de klimaatwet, lange termijndoelen en de oprichting van een onafhankelijke klimaatcommissie. Het wetspakket werd op 15 juni 2017 met een meerderheid van 85% van de stemmen in het parlement aangenomen. De Zweedse Klimaatwet legt vast dat het klimaatbeleid wetenschappelijk gefundeerd moet zijn en gebaseerd zal zijn op door het parlement vastgestelde doelen.²⁴ Elke nieuwe regering moet een klimaatbeleidsplan maken dat aangeeft hoe de gestelde doelen behaald zullen worden. Elk jaar krijgt het parlement een verslag van de voortgang. Tenzelfdertijd legt het parlement deze doelen vast.

22 Zie PRI/Mirova, French Energy Transition Law, Global Investor Briefing on Article 173, 2016.

23 Mededeling van Audun Rosland, hoofd van de klimaatafdeling van het Noors Milieu Agentschap op genoemde internationale workshop.

24 Government Offices of Sweden, The climate policy framework, 15 juni 2017 en Proposal referred to the Council of Legislation on a climate policy framework for Sweden, 2 februari 2017.

In 2045 mag Zweden geen netto broeikasgasemissies meer hebben. In dat jaar moeten de emissies op Zweeds grondgebied ook tenminste 85% lager zijn dan die in 1990. De overige reductie mag door extra maatregelen worden bereikt, zoals meer opname van broeikasgassen door bossen, door afvang en opslag van koolstof, of door investeringen in andere landen. De emissies van de sectoren die niet onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vallen moeten in 2030 tenminste 63% lager zijn dan in 1990, en in 2040 ten minste 75% lager. De transportemissies (behalve het vliegverkeer, dat onderdeel is van ETS) moeten in 2030 70% lager zijn. Het derde onderdeel van het wettelijke klimaatpakket was de oprichting per 1 januari van een onafhankelijke klimaatcommissie. Taak van deze commissie is de ontwikkelingen te analyseren, advies aan de regering te geven en het publieke debat te voeren. De voorzitter is een voormalig bestuurder van energiebedrijf Vattenfall. Verder bestaat de Commissie vrijwel alleen uit wetenschappers. Ze is administratief ondergebracht bij Formas, de Zweedse Onderzoeksraad voor Duurzame Ontwikkeling.

Dit is ook voor Zweden een zeer ambitieus pakket. Hoe kreeg een minderheidsregering die over nog geen 40% van de parlementszetels beschikt dit voor elkaar? Vooral door een zorgvuldige parlementaire voorbereiding, maar ook door goed naar voorbeelden elders te kijken en voort te bouwen op eerdere ervaring. De huidige Zweedse regering is een minderheidsregering van de Groene en Sociaaldemocratische partijen en trad in oktober 2014 aan. In december 2014 werd het Comité voor Milieudoelen – waaraan alle partijen uit het parlement kunnen deelnemen – gevraagd met een advies te komen. Tegelijk werd gevraagd tot een politiek Energieakkoord te komen. In de zomer van 2016 presenteerde het Comité zijn voorstellen en was er een kaderakkoord van de meeste politieke partijen, in januari 2017 volgde daarover het eindverslag met ook de standpunten van de minderheid van partijen die het akkoord en klimaatpakket niet onderschreven. Dit was de basis van het klimaatpakket. Er is geen maatschappelijk akkoord gesloten, zoals bij ons wordt voorzien.

Overigens is dit nog niet het eind van klimaatwetgeving in Europese landen. Na het Nederlandse regeerakkoord voorziet ook het recente Duitse coalitieakkoord in een klimaatwet, die in 2019 door het parlement aangenomen moet zijn.

Beoordeling en advies

Vanuit het perspectief van het PBL is natuurlijk interessant hoe de beoordeling van de ontwikkelingen in het klimaatbeleid en het advies daarover in de verschillende landen zijn geregeld. Opmerkelijk is dat deze twee functies overal zijn gecombineerd. In Nederland hebben we ons altijd afgevraagd of die taken niet beter gesplitst konden worden. In de genoemde initiatief klimaatwet is dat ook gebeurd. De beoordeling van de ontwikkelingen werd daar gelegd bij het PBL en toen nog bij ECN, die samen de jaarlijkse Nationale Energieverkenning uitbrengen. Zo'n reguliere onafhankelijke publicatie bestaat in andere landen niet. Soms zijn de algemene verkenningen over de energiemarkt bij het ministerie onder gebracht (zoals in het Verenigd Koninkrijk), soms gebeurt het bij meerdere instituten die elk hun eigen raming maken (zoals in Frankrijk), in andere landen vindt het alleen op ad-hoc-basis plaats (zoals ook in Nederland het geval was vóór de jaarlijkse publicatie van de Nationale Energieverkenning). Het ligt inderdaad voor de hand de Nationale Energieverkenning deze taak mee te geven. Het PBL was in de aanloop naar de initiatief klimaatwet huiverig om ook de adviesfunctie te vervullen, omdat dit het bureau dichter bij het formele politieke domein zou brengen.

Geadviseerd door de Raad van State noemde het initiatief klimaatwet voor de adviesfunctie het Britse voorbeeld van de Committee on Climate Change, maar dan zonder diens monitoringtaken. Ook andere landen hebben zich doorgaans op het Britse voorbeeld gebaseerd. De leden zijn wetenschappers, voorzitters komen uit beleid of bedrijfsleven, men heeft een staf in de omvang van drie tot dertig wetenschappers. Algemene indruk daarbij is dat de positie van het adviesorgaan steviger is naar mate zowel de bevoegdheden (waarover heeft men het recht te adviseren, wat gebeurt daarmee), de financiële basis als de timing (wanneer moet de regering uiterlijk op een advies reageren) ook in de wet zijn vastgelegd.

Mogelijke lessen uit het buitenland

Ik trek uit het voorgaande zes lessen.

De eerste is dat het in verschillende politieke constellaties mogelijk blijkt een klimaatwet met brede parlementaire meerderheid tot stand te brengen. Veelal vergt dat een langdurig voorbereidingsproces. In die situaties waarin de wet al enige tijd bestaat – dat is dus vooral het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Denemarken of Frankrijk is er al van een regeringswisseling sprake geweest – lijkt deze wet toegevoegde waarde te hebben in het bevorderen van continuïteit in de beleidsuitvoering en het voeren van doeltreffend beleid.

De tweede is dat Nederland voor een grote klimaatopgave staat. De Nederlandse emissies zijn ten opzichte van 1990 minder gedaald dan in de meeste andere landen, dus om een vergelijkbaar of zelfs ambitieuzer doel te halen moeten ze meer omlaag. Dat staat betrekkelijk los van het al of niet hebben van een wet, maar het is goed ons hiervan bewust te zijn. In vergelijking tot andere landen beginnen we hier betrekkelijk laat aan een strategie die tot vergaande broeikasgasemissiereductie moet leiden. Qua kennis is Nederland goed voorbereid, de regering heeft een duidelijk doel geformuleerd en betrokken partijen staan te trappelen om aan de slag te gaan. De inhoudelijke invulling zal niet door de wet geregeld worden, maar door het proces dat leidt naar het Klimaatakkoord.

Daarmee komen we bij de derde les: klimaatwetten regelen het beleidsproces en de richting, maar slechts ten dele de inhoud ervan. Het is als de mens die alleen op twee benen kan lopen. De wet bevordert de beleidscontinuïteit, maar komt zonder het been van de inhoud niet erg ver.

De vierde les is dat het een politieke keuze is of er ook ‘nevendoelen’ zoals aandelen hernieuwbare energie of anderszins worden geformuleerd, maar dat dit niet bepalend lijkt voor de slaagkans van de ambitie. Dat lijkt wel het formuleren van tussendoelen in het proces, zoals koolstofbudgetten of anderszins. Koolstofbudgetten hebben daarbij een voordeel boven doelen in een bepaald jaar doordat bijvoorbeeld de temperatuur wordt uitgemiddeld en daarmee het wisselende winterse

energieverbruik. In Nederland zou daarbij ook een oplossing gevonden moeten worden voor de import of export van elektriciteit, die van jaar tot jaar sterk kan fluctueren zonder dat dit iets verandert aan de onderliggende structuurverandering.

De vijfde les betreft de onafhankelijke commissie met zowel een beoordelings- als adviesfunctie. Andere landen zijn tevreden met de manier waarop dergelijke commissies functioneren of zien het zelfs als van doorslaggevend belang. Omdat in de Nederlandse initiatief klimaatwet de beoordeling bij het PBL is ondergebracht, is er reden nog eens goed na te denken over de beste organisatie van de advisering zonder dat dit tot nieuwe instellingen of hoge kosten leidt.

De zesde les is dat voorgeschreven precisie in het proces, zoals het vastleggen van de vraag wanneer de regering op een advies moet reageren, of wat er moet gebeuren als het beoordelend orgaan een beleidstekort constateert, de uitvoeringskracht van de klimaatwet versterkt.

Akkoorden

2

Klimaatakkoord(en) en het mededingingsrecht

door prof. dr. A. Gerbrandy, hoogleraar mededingingsrecht Universiteit Utrecht¹

Inleiding

Het Europese en nationale mededingingsrecht verbiedt – kort gezegd – het maken van mededingingsbeperkende afspraken.² Ondernemingen die samenwerken op het terrein van duurzaamheid moeten daarbij de grenzen van het mededingingsrecht in acht nemen. Dat betekent dat als hun samenwerking door middel van een akkoord, een afspraak, een convenant of een overeenkomst leidt tot een beperking van de mededinging – verlaging van de consumentenwelvaart of verstarring van concurrentiecondities – deze samenwerking wellicht verboden is. In het mededingingsrecht kunnen nadelen en voordelen van samenwerking tegen elkaar worden afgewogen: artikel 101, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)/artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet (Mw) bevat daartoe een uitzondering op het verbod. Die weging staat in het teken van een beoordeling van de economische effecten, met name op consumentenwelvaart en consumentenkeuze. Duurzaamheidswinsten zijn soms lastig in die weging te betrekken. Dat de overheid mede vormgeeft aan het duurzaamheidsinitiatief maakt de uitkomst van deze beoordeling niet anders.

57

In deze bijdrage wordt ten aanzien van de nu vorm te geven klimaatakkoorden nog eens kort stilgestaan bij de implicaties van de toepassing van het mededingingsrecht

1 De auteur is zeer erkentelijk voor de ondersteuning van mr. W.G. Timmerman (wetgevingsjurist Raad van State) bij de afronding van dit artikel.

2 Het gaat hier om het kartelverbod, neergelegd in artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 6 van de Mededingingswet (Mw). Artikel 6 Mw is het equivalent van artikel 101 van het VWEU.

op dit type akkoorden. Ten behoeve van de kennisbijeenkomst van de Raad van State op 20 maart 2018 is daarnaast een inventariserend overzicht opgesteld van een serie denkrichtingen waaronder de akkoorden ofwel niet onder het mededingingsrecht zouden kunnen worden geacht te vallen, ofwel uitgezonderd kunnen worden van toepassing van het verbod op mededingingsbepenkende afspraken. In dit artikel is zeker geen sprake van een uitputtende bespreking van elk van deze denkrichtingen en hun (on)mogelijkheden. Het beoogt een kort overzicht te bieden ten behoeve van de gedachtevorming omtrent de vormgeving van de afspraken van de Klimaat-tafels, de totstandkoming van het overkoepelende Klimaatakkoord én haar implementatie. Daaraan voorafgaand wordt kort geschetst hoe mededingingsrechtelijke problemen kunnen ontstaan, en wordt aangeduid dat dit in de verschillende fasen van totstandkoming en uitwerking van het Klimaatakkoord steeds opnieuw zal moeten worden beoordeeld.³

Mededingingsrecht en duurzaamheidsinitiatieven

58 De afspraken rond de ‘Kip van Morgen’, het Energieakkoord van 2013 (althans: de vervroegde sluiting van vijf kolencentrales), en de IMVO-convenanten hebben laten zien dat het mededingingsrecht soms (onderdelen van) akkoorden, afspraken, convenanten of overeenkomsten tussen ondernemingen verbiedt.⁴ Ondertussen is het een bekend verhaal, dat ik hier slechts terloops noem: zowel in het geval van de ‘Kip van Morgen’ als het Energie-akkoord gaf de ACM (de mededingings-toezichthouder) in een informele opinie aan, op basis van een economische analyse

3 In deze bijdrage is alleen aandacht voor artikel 101 VWEU/artikel 6 Mw. Maar vooral bij de uitvoering van de klimaatakkoorden zal waarschijnlijk sprake zijn van subsidieverlening, met name als het gaat om pilots, onderzoek en innovatie. De regels van het staatssteunrecht kunnen dan relevant worden.

4 De ‘Kip van Morgen’ (2013) was een duurzaamheidsafpraak tussen producenten en detailhandelaren om het regulier geproduceerde kippenvlees in het basisassortiment van supermarkten vanaf 2020 volledig te vervangen. De afspraak over het sluiten van de kolencentrales was onderdeel van het Energieakkoord voor duurzame groei (SER, 6 september 2013). Beide afspraken verdroegen zich volgens de ACM niet met het mededingingsrecht (Analyse ACM van duurzaamheidsafspraken ‘Kip van Morgen’ (2015) resp. Notitie ACM over sluiting vijf kolencentrales in SER Energieakkoord (2013)).

van de verwachte effecten van de overeenkomsten, dat deze in strijd zouden zijn met het mededingingsrecht. De overeenkomsten zouden, in beide gevallen, leiden tot een consumentenwelvaartsverlies. Daarmee vielen ze onder het verbod van artikel 101, eerste lid, van het VWEU/artikel 6, eerste lid, van de Mw. De ACM analyseerde, en kwantificeerde, ook de welvaartswinst: vermeden gezondheidskosten, en – in het geval van de ‘Kip van Morgen’ – de ‘willingness to pay’ van consumenten. Immers, als consumenten bereid zijn voor de betere dierenwelzijn te betalen, dan is sprake van welvaartswinst. Deze consumentenwelvaartsvoordelen wogen in beide gevallen niet op tegen het consumentenwelvaartsverlies. Daarmee kon geen beroep worden gedaan op de uitzondering van artikel 101, derde lid, van het VWEU/artikel 6, derde lid, van de Mw. De ACM oordeelde daarom dat de overeenkomsten in strijd zouden zijn met het mededingingsrecht.⁵

In de in Nederland nogal uitgebreide discussie die daarop volgde werd duidelijk(er) wat het probleem precies is. Dat begint met de vaststelling dat er sprake was van mededingingsbeperkende afspraken, omdat de beide initiatieven zouden leiden tot een hogere consumentenprijs. Daar stonden weliswaar ‘duurzaamheidswinsten’ (betere dierenwelzijn, milieueffecten) tegenover, maar die effecten zijn soms lastig te kwantificeren. Meer in algemene zin is bij duurzaamheidsinitiatieven soms sprake van het beschermen van een waarde (zoals dierenwelzijn) die los van een ‘willingness to pay’-uitdrukking moeilijk is mee te nemen in een mededingingsrechtelijke analyse. Soms ook zal sprake zijn van (onzekere) lange termijn effecten, die lastig meetbaar zijn. In het IMVO-kader, het kader waarbinnen door het ministerie van Buitenlandse Zaken sectorale afspraken worden gemaakt over standaarden in de internationale productieketen, doet zich daarnaast nog het probleem voor dat de voordelen, bijvoorbeeld betere bescherming van arbeidsomstandigheden in het land van oorsprong, niet terecht komen bij de consumenten in Nederland. Daarmee blijven ze buiten de mededingingsrechtelijke analyse. Bovendien kunnen al deze afspraken marktdekkend zijn – zo worden immers de duurzaamheidswinsten behaald – wat haaks staat op de voorwaarde (van het derde lid van artikel 101 van het VWEU/artikel 6 van de Mw) dat er nog restconcurrentie overblijft op de markt.

⁵ Dit is een zeer verkorte weergave van de mededingingsrechtelijke analyse.

Op een meer fundamenteel niveau zou men kunnen spreken van een spanning tussen twee waardenstelsels: het op marktwerking en concurrentie, op economische inzichten gebaseerde mededingingsrecht, dat gericht is op bescherming van de consumentenwelvaart van met name de huidige, hier consumerende, consument, versus het duurzaamheidsdenken, dat gericht is op klimaatbeheersing en lange termijn doelen, te bereiken via maatschappelijk verantwoord ondernemen en samenwerking tussen verschillende maatschappelijke partijen. Deze fundamentele tegenstelling zou bijvoorbeeld zeer zichtbaar worden als de huidige consument helemaal niet zou willen betalen voor, bijvoorbeeld, isolatie van de eigen woning, het installeren van zonnepanelen, of het nemen van andere klimaatmaatregelen. Terwijl mededingingsrechtelijk de onwil om te betalen (kort gezegd) kan betekenen dat er geen sprake is van welvaartwinst, en dus van strijd met het mededingingsrecht, is diezelfde onwil vanuit het duurzaamheidsperspectief niet beslissend – althans, niet op voorhand een reden geen maatregelen te nemen (maar deze eventueel gepaard te laten gaan met subsidies of andere incentives).

60

Ik zal hier verder niet te lang stil staan bij de technisch-juridische, of juist fundamentele discussies, noch bij de pogingen van de minister van Economische Zaken om de beleidsregels, geldend voor ACM, aan te passen om zo een andere invulling te geven aan de voorwaarden van artikel 6, derde lid, van de Mw (het equivalent van artikel 101, derde lid, van het VWEU). Hier is veel over gepubliceerd, zowel in Nederland als daarbuiten.⁶ De kennisbijeenkomst bij de Raad van State was vooral gericht op het identificeren van mogelijke oplossingen; of op zijn minst op het identificeren van denkrichtingen over mogelijke oplossingen. Alvorens daartoe over te gaan moet echter nog wel worden stilgestaan bij wat er nu precies mededingingsrechtelijk beoordeeld wordt als het gaat om de klimaattafels en het klimaatakkoord dat daaruit moet voortvloeien.

6 Zie onder meer: G. Monti en J. Mulder, 'Escaping the Clutches of EU Competition Law', *European Law Review*, Issue 5, 2017; A. Gerbrandy, 'Solving a Sustainability Deficit in European Competition law', *World Competition*, Vol. 40, Issue 4, 2017; E. Van Damme, 'Goede Marktwerking en Overige Publieke Belangen', *Markt & Mededinging*, Nr. 1, 2017; elk met verdere verwijzingen.

Verschillende fases, verschillende niveaus in de klimaatdiscussie

De voornemens van de minister van EZK om te komen tot een Klimaatakkoord laten een getrapte uitrol zien.⁷ Daarbij is het primaire doel de implementatie van de afspraken van het Klimaatverdrag van Parijs, een Verdrag dat zowel door de EU als door de lidstaten van de EU is ondertekend.

In de eerste fase wordt aan vijf sectortafels (per sector) over mogelijke maatregelen overlegd. Aan deze tafels zijn alle relevante stakeholders vertegenwoordigd: ondernemingen en het maatschappelijk midden. De minister stelt dat deze sectortafels de ‘belangrijkste platforms [zijn] waarin afspraken gemaakt zullen worden’. Het is te verwachten dat uit deze sectortafels verschillende plannen en afspraken volgen.⁸ Daarbij is de ‘eenheid’ van mededingingsrechtelijke analyse over het algemeen elk van deze afspraken: dat blijkt in ieder geval uit de beoordeling van de vervroegde sluiting van de kolencentrales, als onderdeel van het grotere Energieakkoord. Dat wil dus zeggen dat de deelplannen op mededingingsrechtelijke houdbaarheid moeten worden beoordeeld.

61

De gezamenlijke tafelplannen zullen worden gebundeld in een groter Klimaatakkoord. Afhankelijk van hoe dit is vormgegeven – bevat dit nieuwe afspraken? – zal ook hier het mededingingsrecht een rol spelen. Vervolgens volgt uitvoering, beheer en concretisering. Daarbij kan, zo stelt de minister, sprake zijn van het uitvoeren van pilots, van onderzoek en ontwikkeling en van het stimuleren van innovatie. Ook zal, zo is te verwachten, aan de uitrol van bepaalde plannen nader invulling moeten worden gegeven. Als elk van deze onderdelen nieuwe afspraken vergt, wat logisch lijkt, zal het mededingingsrecht steeds van toepassing kunnen zijn.

7 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 23 februari 2018, kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 163.

8 Een voorbeeld van een van de uitkomsten is de afspraak om cv-ketels vanaf 2021 alleen nog maar te vervangen met hybride ketels of warmtepompen.

Hier doet zich enige complexiteit voor, omdat in de tijdsvolgorde – sectortafels, klimaatakkoord, uitrol – onduidelijk kan zijn welk niveau van mededingingsrechtelijke analyse het relevant niveau is. Bovendien is er natuurlijk sprake van een zekere opvolging in tijd, maar ook – zeer waarschijnlijk – van het door elkaar lopen van verschillende fases. Moet bijvoorbeeld, het net gesloten akkoord over de uitfasering van gasgestookte cv-ketels los gezien worden van het nog af te ronden tafelakkoord van de betreffende sectortafel of is het een (wellicht mededingingsbeperkend) onderdeel van een (wellicht verder niet mededingingsbeperkend) groter geheel van de tafel? Kan dat akkoord over de gasgestookte cv-ketels los worden gezien van de flankerende, maar nog uit te werken, subsidiemaatregelen? Dit niveau van beoordeling kan uitmaken voor de toepasselijkheid van sommige van de hierna te bespreken denkrichtingen en is daarom mededingingsrechtelijk relevant.

Mededingingsrechtelijke denkrichtingen

62

Het probleem is duidelijk: duurzaamheidsafspraken, waaronder de afspraken voortvloeiend uit de klimaatdiscussie, kunnen stuiten op mededingingsrechtelijke bezwaren. Het denken over oplossingen voor dit probleem heeft geleid tot het identificeren van (in ieder geval) elf mogelijke oplossingsrichtingen – de denkrichtingen.

In onderstaande tabel zijn die vervat. Per oplossingsrichting zijn opmerkingen en kanttekeningen opgenomen. Sommige richtingen zijn vooral academisch of minder relevant en behoeven hier geen uitgebreide bespreking. Over sommigen is uitgebreid gepubliceerd – dat wordt hier niet herhaald – en sommige andere denkrichtingen zijn juist nog niet goed uitgewerkt, en zouden nadere analyse vergen. De (volgens mij) meest relevante oplossingsrichtingen voor het klimaatakkoord zal ik iets uitgebreider bespreken, maar de lezer wordt vooral opgeroepen zélf de relevante literatuur en jurisprudentie te bestuderen, aangezien er vele nuances en discussiepunten zijn.

Oplossingsrichtingen	Opmerkingen en kanttekeningen
<p>1. Maak geen mededingingsbepurende afspraken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Begrip ‘mededingingsbepending’ is (vrij) duidelijk en omvat in ieder geval productiebeperkingen en prijsafspraken. • Afspraken van sectortafels kunnen al snel mededingingsbepurend zijn.
<p>2. Gebruik maken van wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatief / gebruik maken van randvoorwaarden nuttig effect-jurisprudentie <i>Initiatief/idee vastleggen in algemene regels, zodat mededingingsrecht niet van toepassing is; delegatie van marktregulerende bevoegdheden</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Overheden mogen het ‘nuttig effect’ van mededingingsregels niet ondermijnen. • Zodra een initiatief/idee een afspraak wordt kan het mededingingsrecht toch van toepassing zijn.
<p>3. Internationaalrechtelijke verplichtingen <i>Hebben verplichtingen van het Klimaatverdrag ‘voorrang’ boven het Europese mededingingsrecht?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vooralsnog: direct werkende bepaling van internationaal recht kan wel secundair EU-recht opzij zetten, maar niet primair EU-recht. • Problemen: (a) bevat het Klimaatverdrag direct werkende bepalingen? (b) het kartelverbod (101 VWEU) is primair EU-recht.
<p>4. Integratiebepaling artikel 11 VWEU <i>Milieubelangen moeten worden geïntegreerd in alle beleid van de EU</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Standpunt EC: artikel 11 verandert niet de interpretatie van artikel 101 (milieuvoordelen alleen meenemen als zij kunnen worden aangemerkt als efficiëntie).
<p>5. Bredere Europeesrechtelijke context <i>‘Doelstellingendebat’: noodzaakt het commitment van de EU aan duurzaamheid tot verandering in interpretatie mededingingsrecht?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Standpunt EC: mededingingsrecht is bedoeld ter bescherming van consumentenwelvaart, consumer choice, en marktmechanisme. • Opvallend: bij staatssteun, vrij verkeer en aanbestedingsrecht is er wél ruimte voor weging van niet-economisch belang.

Oplossingsrichtingen	Opmerkingen en kanttekeningen
<p>6. Buiten artikel 101 VWEU: inherente beperkingen <i>‘Wouters doctrine’: kartelverbod niet van toepassing omdat de mededingingsbeperking inherent is aan het nastreven van het (door de overheid vormgegeven) publiek belang</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudentie van het Hof van Justitie. • Idee is helder, maar de toepassing in de praktijk lastig: moeilijk om hier beleid op te maken, omdat het alleen achteraf kan worden getoetst (ACM/Commissie vormen niet vooraf oordeel).
<p>7. Buiten artikel 101 VWEU: nevenrestrictie <i>Een ondergeschikte, noodzakelijke bepaling in een overeenkomst die op zich concurrentiebevorderend is ‘lift mee’ op de beoordeling van die overeenkomst</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudentie van het Hof van Justitie en beleidsregels EC. • Op zich (vrij) helder, maar onduidelijk wat nut is voor klimaatakkoord.
<p>8. Buiten artikel 101 VWEU: solidariteit <i>Activiteiten van zuiver sociale aard, gebaseerd op solidariteit, vallen niet onder het begrip ‘onderneming’ (vb. cao-afspraken)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudentie van het Hof van Justitie. • Erg academisch. Vooralsnog niet praktisch toepasbaar voor klimaatakkoord.
<p>9. Buiten artikel 101 VWEU: merkbaarheid / bagatel <i>Een overeenkomst waarvan het effect niet merkbaar is wordt niet door het kartelverbod geraakt (bijv. bij kleine marktaandeelen)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudentie van het Hof van Justitie, beleidsregel EC, bepaling Mw. • Voor de tafelafspraken en het klimaatakkoord waarschijnlijk niet relevant, vanwege marktbrede betrokkenheid.
<p>10. Artikel 106, tweede lid, VWEU <i>Ondernemingen belast met een dienst van algemeen economisch belang (d.v.a.e.b.) zijn gebonden aan het mededingingsrecht, voor zover het hun specifieke taak niet verhindert</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmatig toegepast door het Hof van Justitie. • Relevantie voor klimaatakkoord waarschijnlijk beperkt: alleen toegepast bij (eventueel meerdere) individuele ondernemingen met een d.v.a.e.b., bij mijn weten niet bij deelnemers aan mededingingsbeperkende afspraak.
<p>11. Wel beperking, maar uitzondering <i>Uitzondering voor mededingingsbeperkende afspraken als aan de vier voorwaarden van artikel 101, derde lid, VWEU is voldaan</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • EC is ‘streng’: interpretatie is gericht op efficiëntievoordelen, consumentenwelvaart, consumer choice. Gedetailleerde beleidsregels met focus op kwantificatie van negatieve en positieve effecten • ‘Kip van Morgen’ en sluiting kolencentrales voldeden niet aan de voorwaarden; Ceced-zaak wel, maar is ‘oude’ interpretatie.

Het is over het algemeen duidelijk wanneer sprake is van mededingingsbeperkende afspraken: dat zal in ieder geval snel het geval zijn als er sprake is van productiebeperkingen of (andere) prijsverhogende afspraken. Een afspraak over productieomschakeling – bijvoorbeeld van gewone landbouw naar duurzame landbouw – kan leiden tot een hogere prijs en is daarmee ook al snel (in beginsel) mededingingsbeperkend. Als ondernemingen wel afspraken maken, maar die afspraken zijn niet mededingingsbeperkend, dan leidt dat logischerwijs niet tot problemen met het kartelverbod (*oplossingsrichting 1*). Dat heeft natuurlijk alleszins de voorkeur. Maar in de praktijk zullen de afspraken die in het kader van het Klimaatakkoord tussen ondernemingen worden gemaakt, wanneer zij mededingingsrechtelijk relevante parameters beïnvloeden (prijs, productie, keuze) al snel een mededingingsbeperkend effect hebben, omdat de bedoeling nu juist is dat er een zekere dwingendheid van uit gaat, dat er *concrete* resultaten worden benoemd, dat er daadwerkelijk iets wordt afgesproken. Dat geldt ook voor de duurzaamheidsafspraken van de eerdergenoemde sectortafels.

65

Het wetsvoorstel ‘ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven’ zou aan dit probleem tegemoet kunnen komen (*oplossingsrichting 2*). De bedoeling van dat wetsvoorstel is dat een initiatief van marktpartijen kan worden voorgelegd aan de minister die dat initiatief – na zijn eigen afweging daarover – kan vastleggen in een ministeriële regeling. De gedachte is dat daarmee buiten het mededingingsrecht kan worden gebleven: ondernemingen hebben dan immers geen afspraak gemaakt. Cruciaal is daarbij dat het initiatief inderdaad nog geen afspraak is, maar slechts ‘een idee’. Immers, zodra een initiatief een afspraak (een ‘overeenkomst’ zoals bedoeld in het mededingingsrecht, wat een ruim geïnterpreteerd begrip is) is, is het mededingingsrecht wel van toepassing. Het is de vraag hoe dit bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord zal gaan werken: zodra uit een sectortafel een initiatief voortkomt dat in wezen het initiatiefstadium al voorbij is, lijkt al sprake te zijn van een overeenkomst en is het stadium van ‘initiatief’ gepasseerd. Omdat het juist de bedoeling lijkt te zijn dat aan de sectortafels zo concreet mogelijke afspraken worden gemaakt, is de tijdsvolgordelijkheid die ik hiervoor al beschreef – sectortafels, klimaatakkoord, uitrol – mogelijk extra complicerend. Bovendien, zo is wel geopperd, kunnen de verboden van het vrij verkeer (van met name goederen en

diensten), die eveneens in het VWEU zijn neergelegd, nog meebrengen dat de ministeriële regeling op die grond zal zijn verboden. Daar staat tegenover dat in het vrij verkeerrecht een breder scala aan uitzonderingsgronden is geaccepteerd dan in het mededingingsrecht.

Tijdens de bijeenkomst bij de Raad van State opperde prof. Johan van de Gronden dat de nuttig-effect-jurisprudentie, waarop het wetsvoorstel 'ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven' mede is gebaseerd, ook op een andere wijze nog ruimte kan bieden. Dat is een terechte aanvulling (*nog steeds oplossingsrichting 2*). Deze jurisprudentie is immers tweeledig: enerzijds stelt het Hof van Justitie dat lidstaten geen mededingingsbeperkende afspraken mogen initiëren, faciliteren of bekrachtigen. Het wetsvoorstel komt hieraan tegemoet doordat de minister een eigenstandige afweging moet maken van het voorgestelde duurzaamheidsplan, en doordat dat plan nog geen overeenkomst is, waarvoor het initiatief voor totstandkoming bij marktpartijen en het maatschappelijk midden ligt. Anderzijds geeft de jurisprudentie van het Hof van Justitie aan dat lidstaten hun marktregulerende bevoegdheden, waaronder tariefstellende bevoegdheden, niet aan marktpartijen mogen overdragen of delegeren. Maar de grenzen die het Hof van Justitie daarbij stelt maken duidelijk dat bijvoorbeeld (tarief)commissies, indien daar zowel vertegenwoordigers van marktpartijen als van andere belanghebbenden zitting hebben, en waarin marktregulering plaats vindt, zijn geoorloofd zolang de minister een eigen beoordeling van de maatregelen in de plaats kan stellen van die van een dergelijke commissie. De commissie handelt dan als verlengstuk van het publiek gezag. Dit gaat het stadium van een 'initiatief' voorbij (en past dus niet meer zo goed binnen het wetsvoorstel 'ruimte voor duurzaamheid') en zou mogelijk relevant kunnen zijn bij de totstandkoming van het klimaatakkoord en de daaraan ten grondslag liggende tafelakkoorden. Dan moet echter wel zorgvuldig worden gekeken naar de wijze van totstandkoming van deze akkoorden; het blijft de vraag of binnen de grenzen van de nuttig-effect-jurisprudentie wordt geopereerd.⁹

Interessant in verband met het klimaatakkoord (en de weg daarnaartoe) is ook de verhouding tussen het verdrag van Parijs en het Europese mededingingsrecht

9 Zie hierna – oplossingsrichting 6 – over een mogelijke rechtvaardiging van een dergelijke inbreuk.

(*oplossingsrichting 3*). Het Verdrag van Parijs is een zogenoemd ‘mixed agreement’. Dat betekent dat het is ondertekend door zowel de Europese Unie als de lidstaten. De vraag die opkomt is die naar de relatie tussen het internationale – mondiale – klimaatverdrag en de verplichtingen die dat voor zowel de Europese Unie als de lidstaten meebrengt, en het Europese (mededingings)recht. Dit is uitdrukkelijk niet mijn expertise, maar voor zover ik het begrijp hanteert het Hof van Justitie een hiërarchie in rechtsnormen. Deze houdt in dat normen uit internationale verdragen (behalve normen van *ius cogens*) in rangorde onder het VWEU staan.¹⁰ Het Europese mededingingsrecht – dat in het VWEU staat – gaat zo bezien dus vóór het Verdrag van Parijs, tenzij de klimaatbepalingen moeten worden gezien als normen van *ius cogens*. De vraag of het Europese mededingingsrecht misschien toch moet worden uitgelegd in het licht van de bepalingen van het Verdrag van Parijs is – bij mijn weten – nog niet aan de orde geweest. Ik zou de betrokkenen willen uitnodigen daar over na te denken.

Het is natuurlijk de vraag hoe de houding van de Europese Commissie – meer precies: het Directoraat-generaal Concurrentie (DG COMP) – hierin zal zijn. Uit diens opstelling in de discussie over artikel 11 van het VWEU, één van de zogenoemde integratiebepalingen van het VWEU, op grond waarvan milieubelangen moeten worden geïntegreerd in alle beleid van de EU, en in diens opstelling in het bredere debat over de vraag of het commitment van de EU aan duurzaamheid noodzaakt tot verandering in de interpretatie van het mededingingsrecht, is vooralsnog weinig hoop te putten (*oplossingsrichtingen 4 en 5*). De Europese Commissie lijkt tot nu toe weinig bereid om tot een – ten gunste van duurzaamheidsafspraken – ruimhartiger interpretatie van artikel 101 van het VWEU te komen, en stelt dat de belangen die door artikel 11 van het VWEU worden beschermd, slechts mededingingsrechtelijk relevant zijn indien zij onder een klassieke mededingingsrechtelijke analyse (met een nadruk op efficiëntie) kunnen worden geschaard.¹¹

10 De hiërarchie in rechtsnormen is voor zover mij bekend: *ius cogens*, TEU/TFEU, Charter, Eurotom, internationale verdragen, algemene beginselen van EU-recht, secundair EU-recht.

11 Zie hierover o.a. S. Kingston, ‘Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition isn’t Special’, ELJ, Vol 16, Issue 6, 2010.

Er is vervolgens nog een aantal leerstukken van het Hof van Justitie die hier in ieder geval moeten worden genoemd (*oplossingsrichtingen 6 tot en met 9*). Over deze denkrichtingen zal ik hier vrij kort zijn. Allereerst is aandacht voor de Wouters-doctrine zinnig. Het Hof van Justitie heeft in het Wouters-arrest geoordeeld dat bij de toepassing van het kartelverbod telkens ‘rekening moet worden gehouden met de algehele context waarbinnen het betrokken besluit is genomen of zijn werking ontplooit, en meer in het bijzonder met de doelstellingen daarvan.’¹² Als de belangrijkste doelstelling van de afspraak het publieke belang dient maar er wel mededingingsbeperkende gevolgen intreden, leidt de afspraak desondanks niet tot een overtreding van het kartelverbod als de mededingingsbeperkende gevolgen ‘inherent zijn aan deze nagestreefde doeleinden’.¹³ Deze doctrine biedt, zoals door anderen ook al uitgebreid is behandeld, zeker kansen voor duurzaamheidsafspraken die immers – daar moeten we van uitgaan – het publiek belang dienen.¹⁴ Zij is óók, zo blijkt uit een arrest van het Hof, inroepbaar als ‘uitzondering’ op de nuttig-effect-leer. Dat wil zeggen dat als sprake is van een inbreuk op de nuttig-effect-doctrine, deze – in beginsel en indien aan de voorwaarden is voldaan – zou kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op de leer van de inherente beperkingen.¹⁵ Maar het is wel lastig om hier vooraf beleid op te voeren. De aanvaardbaarheid van dergelijke afspraken kan vooralsnog alleen achteraf worden getoetst, omdat het een rechtstreeks werkend leerstuk van het Hof van Justitie betreft. Dat brengt mee dat de Europese Commissie en noch de ACM hier naar verwachting van tevoren een standpunt over innemen, tenzij een informeel oordeel kan worden gevraagd (waarvan het nadeel is dat het niet in rechte kan worden aangevochten).

12 HvJ van 19 februari 2002 in zaak C-309/99 (Wouters/Nederlands Orde van Advocaten).

13 Daarom wordt de ‘Wouters-doctrine’ de leer van de inherente beperkingen genoemd.

14 Zie o.a. J. van de Gronden, ‘De ontwikkeling van de Wouters-doctrine en de rol van doelstellingen van algemeen belang in het EU-mededingingsrecht’, SEW Nr 11, 2015.

15 Zie Hof van Justitie, gevoegde zaken C-184/13 tot en met C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, API, ECLI:EU:C:2014:2147 en hierover o.a. Van de Gronden, referentie in vorige voetnoot.

Het kan zinnig zijn om in specifieke gevallen, namelijk als de mededingingsbeperking daadwerkelijk ondergeschikt is bij een groter (niet mededingingsbeperkend) akkoord, stil te staan (*oplossingsrichting 7*). Over solidariteit (*oplossingsrichting 8*) als grondslag voor het buiten toepassing van het mededingingsrecht plaatsen van een mededingingsbeperkende overeenkomst heb ik zelf geschreven,¹⁶ maar gezegd moet worden dat dit vooralsnog vooral een academische discussie betreft en geen duidelijke aanknopingspunten biedt voor het klimaatakkoord (of onderliggende afspraken). De merkbaarheidsdoctrine is weliswaar – van al deze denkrichtingen – het meest helder, maar wellicht ook het minst inroepbaar, omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat zij van toepassing is op marktbrede, of sector-overkoepelende, akkoorden (*oplossingsrichting 9*). Ook het leerstuk van diensten van algemeen belang (*oplossingsrichting 10*) kan in specifieke gevallen dienstig zijn, maar kan vanwege haar randvoorwaarden toch alleen worden ingeroepen als een onderneming expliciet is belast met een dienst van algemeen economisch belang.

Als laatste ga ik in op de toepassing van de uitzondering op het kartelverbod, vervat in artikel 101, derde lid, van het VWEU (*oplossingsrichting 11*). In de inleiding beschreef ik dat de weging die bij toepassing van dit derde lid moet worden gedaan vooralsnog vooral in het teken staat van een beoordeling van de economische effecten, met name op consumentenwelvaart en consumentenkeuze. Zoals bekend zijn duurzaamheidswinsten soms lastig in die weging te betrekken, hoewel het zeker mogelijk is dat, bijvoorbeeld, samenwerking op het terrein van recycling of andere afvalbeperkende maatregelen kan worden toegestaan op basis van een analyse van de voordelen die deze afspraken met zich mee brengen. De ACM laat op haar website een overzicht van dit type overeenkomsten zien die, eventueel na aanpassing, zijn toegestaan. Maar uit de analyses van de ACM over de ‘Kip van Morgen’ en de afspraak over sluiting van de Nederlandse kolencentrales is ook gebleken dat dit niet altijd het geval is. De achtergrond van de toepassing door ACM is de interpretatie van de Europese Commissie van de (Europese) uitzonderingsmogelijkheid en diens standpunt dat het mededingingsrecht vooral is bedoeld ter bescherming van consumentenwelvaart, efficiëntie, en ‘consumer choice’. Juist over deze interpretatie

16 Zie referentie in noot 6.

– het doelstellingendebat en welke betekenis dat zou moeten hebben voor de uitleg van het verbod en de uitzondering – is zeer veel discussie in de literatuur.

Persoonlijk ben ik van mening dat de uitzonderingsmogelijkheid veel ruimer zou kunnen – en moeten – worden opgevat, maar dit is zeker niet de vigerende interpretatie van het Europese mededingingsrecht. Het roept zeer terechte vragen op omtrent afbakening, toepassing, en legitimiteit. Het is in mijn ogen dan ook noodzakelijk dat hierover het gesprek wordt aangegaan met de Europese Commissie. Ondertussen, van belang voor de thematiek van de kennisbijeenkomst, heeft de ACM aangegeven dat zij niet op zal treden, althans niet uit eigen beweging, indien marktpartijen en de overheid gezamenlijk vorm geven aan duurzaamheid. Indien een klacht wordt ingediend zal de ACM haar handelen vooral richten op het bewerkstelligen van aanpassingen, niet op het opleggen van sancties aan de betrokken partijen.¹⁷

Conclusies

70 Er zijn veel denkrichtingen om de spanning tussen mededingingsrecht en duurzaamheidsinitiatieven in akkoorden weg te nemen. Wellicht zijn er nog enkele die in bovenstaand overzicht niet zijn genoemd. In de praktijk zijn maar enkele direct bruikbaar in het kader van de totstandkoming van het Klimaatakkoord, de tafelakkoorden de implementatie daarvan. De belangrijkste oplossingsrichting is: maak geen mededingingsbeperkende afspraken! Maar dat zal in de praktijk niet altijd mogelijk zijn. In dat geval biedt het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven, en de meer algemene randvoorwaarden die volgen uit de nuttig-effect-jurisprudentie van het Hof van Justitie wellicht een beter aanknopingspunt. Wel behoeft de volgordelijkheid bij totstandkoming van het Klimaatakkoord – sectortafels, klimaatakkoord, uitrol – daarbij steeds aandacht.

17 Zie, zeer kritisch, hierover: Van Damme, referentie in noot 6.

Duurzame duurzaamheidsinitiatieven

door drs. M.R.P.M. Camps, secretaris-generaal ministerie van EZK

Anna Gerbrandy is in haar inleiding ingegaan op de spanning tussen maatschappelijke akkoorden en het mededingingsrecht. Zij presenteerde een aantal oplossingsrichtingen. Ik maak graag gebruik van de gelegenheid die mij is geboden om te reageren op haar betoog. Daarbij zal ik vooral aandacht besteden aan het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven.

Klimaatakkoord

Op dit moment wordt hard gewerkt aan de totstandkoming van een nieuw klimaatakkoord. Onlangs heeft het kabinet haar inzet voor dat akkoord bekend gemaakt.¹ We werken met vijf sectortafels waaraan vele partijen deelnemen. Maar waarom kiest het kabinet ervoor om een akkoord een centrale rol te geven in het klimaatbeleid voor de komende jaren?

Het maken van beleid met behulp van akkoorden met maatschappelijke partijen is in Nederland een beproefd concept: het poldermodel. We hebben er dankzij het Energieakkoord uit 2013 ook goede ervaringen mee op het gebied van klimaat en energie. Daarbij waren ongeveer veertig partijen betrokken. Gebleken is dat het maken van gezamenlijke afspraken met zoveel partijen helpt om draagvlak te creëren. Bovendien leidt de vindingrijkheid en creativiteit van marktpartijen tot werkbare oplossingen. Die partijen zijn vaak ook in de positie om de oplossingen daadwerkelijk uit te voeren en daarvoor financiering te bieden, dus dan is het helemaal zinvol dat zij mee hebben kunnen praten. Overigens is de verwachting dat de doelen uit het Energieakkoord – 14% duurzame energie in 2020 en 16% in

1 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 23 februari 2018, kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 163.

2023 – zullen worden gehaald, in weerwil van wat velen ten tijde van de totstandkoming ervan dachten. Dit succes smaakt naar meer. Daarom streven we ernaar om nu een nog veel groter akkoord te sluiten: het klimaatakkoord. Dit akkoord moet in de loop van dit jaar klaar zijn. Het streven is om in de zomer met afspraken op hoofdlijnen te komen met als doel om een CO₂-reductie van 49% in 2030 te realiseren. In de tweede helft van het jaar worden die hoofdlijnen uitgewerkt tot concrete programma's. Het geheel zal vervolgens worden verwerkt in het nationale energie- en klimaatplan – het zogenoemde INEK – dat we eind 2018 aan de Europese Commissie zullen sturen. Begin 2019 gaan de programma's van start.

Klimaatakkoord en mededingingsrecht

Het is de vraag hoe het klimaatakkoord en de afspraken die daarin zullen worden gemaakt zich gaan verhouden tot het mededingingsrecht, meer specifiek het kartelverbod. Het is duidelijk dat er wat dat betreft een spanning kan zijn.

72

Anna Gerbrandy heeft dat uiteengezet. De bekendste voorbeelden waarbij die spanning zich heeft gemanifesteerd zijn de afspraken over het sluiten van de kolencentrales en de afspraken die worden aangeduid als de 'Kip van Morgen'.

Het ministerie van EZK spant zich in om de hindernissen voor een klimaatakkoord zo veel mogelijk weg te nemen. Zij bewandelt twee wegen: een Europese weg en nationale weg. Op initiatief van het ministerie van EZK wordt met de Europese Commissie het gesprek gevoerd over belemmeringen die het Europese mededingingsrecht kan opwerpen voor duurzaamheidsakkoorden. Mogelijk is hier winst te behalen. Maar dit proces duurt lang en de uitkomst is vooralsnog onzeker. De vraag die wij ons daarom nu moeten stellen is: hoe kunnen wij in Nederland – gegeven de Europese regels – tot afspraken komen die niet in strijd zijn met het mededingingsrecht?

De eerste oplossingsrichting van Anna Gerbrandy is om geen afspraken te maken die een beperking van mededinging met zich brengen. Die optie is natuurlijk veruit te prefereren. Maar de ervaring leert dat de kans dat dat lukt niet zo groot is.

Als concurrerende ondernemingen duurzaamheidsafspraken maken komen ze al

gauw de mededingingswet tegen. Overigens vinden ondernemingen het soms ook moeilijk om informatie te delen met andere partijen aan tafel: concurrenten zouden daar immers hun voordeel mee kunnen doen. Marktpartijen moeten dus soms echt een brug over om tot afspraken te komen.

De andere oplossingsrichtingen van Anna Gerbrandy komen in de kern neer op het gebruiken van de ruimte die het mededingingsrecht mogelijk biedt. Die opties zijn het onderzoeken waard en het ministerie van EZK neemt deze mee bij haar inspanningen op dit gebied. Een belangrijk aandachtspunt blijft de onzekerheid die met al deze opties gepaard gaat. In wezen gaat het om pionieren in het mededingingsrecht. Er is altijd een kans dat de Europese Commissie of het Hof van Justitie er anders over denkt. Die onzekerheid maakt het lastig om tot afspraken tussen en met marktpartijen te komen.

Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven

Tegen deze achtergrond is het wetsvoorstel ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven opgesteld. Het voorstel is openbaar geconsulteerd.² De reacties waren positief. Ik wil benadrukken dat dit wetsvoorstel niet is bedoeld om – zoals sommigen wel zeggen – het mededingingsrecht te omzeilen. In plaats daarvan geeft het voorstel invulling aan de maatschappelijke behoefte om met initiatieven voor regelgeving te komen en niet te wachten totdat ‘Den Haag’ daarmee komt.

Het werkt ongeveer zo. Partijen die samen – bijvoorbeeld aan de sectortafels voor het klimaatakkoord – komen tot een duurzaamheidsinitiatief kunnen dat voorleggen aan de regering met het verzoek om dat om te zetten in regelgeving. Een verzoek om een initiatief in regels om te zetten moet goed worden onderbouwd, onder meer wat betreft de bijdrage aan duurzame ontwikkeling, de markteffecten en de aanwezigheid van draagvlak. De verantwoordelijk minister zal een onafhankelijk advies vragen over de gevolgen voor de duurzame ontwikkeling. En de ACM zal in de gelegenheid worden gesteld een advies uit te brengen over de onderbouwing van de markteffecten. Daarna kan de minister – na een eigenstandige beoordeling van

2 www.internetconsultatie.nl/ruimte_voor_duurzaamheidsinitiatieven/details.

het verzoek – overgaan tot het stellen van regels, bijvoorbeeld in de vorm van een ministeriële regeling. Het wetsvoorstel geeft daarmee handen en voeten aan een proces dat in Nederland al langer bestaat, namelijk de totstandkoming van regelgeving op initiatief van, en in overleg met betrokken partijen en maatschappelijke organisaties. Maar het biedt ook een modern jasje, voor een modern thema (duurzaamheidsinitiatieven) en een kader dat we al langer kennen (mededingingsrecht). Ik herhaal dat we hiermee niet het kartelverbod omzeilen. Dat verbod geldt natuurlijk onverkort. Het wetsvoorstel biedt wel kansen voor maatschappelijke initiatieven die anders met mededingingsrechtelijke bewaren zouden kunnen worden geconfronteerd.

Ik heb er vertrouwen in dat het kan werken en ik hoop dan ook van harte dat het voorstel daadwerkelijk wet zal worden. Dan kunnen ook initiatieven die voortkomen uit het klimaatakkoord kansrijker zijn, omdat ze bredere werking krijgen.

Bestuursakkoord: noodzakelijk, maar niet voldoende

door prof. dr. J.J. van Dijk, gedeputeerde provincie Gelderland

In het Nederlands openbaar bestuur maken bestuurders steeds vaker gebruik van het instrument van een bestuursakkoord: een set van afspraken tussen diverse overheden om een bepaald doel te realiseren. Dergelijke afspraken zorgen voor een basis voor een gemeenschappelijk overheidsoptreden en missen vaak hun uitwerking niet. Daarom is voor de klimaat- en energieopgaven naar dit instrument gegrepen. Maar de vraag is of een bestuursakkoord voldoende is om de energietransitie in Nederland te laten slagen.¹ Het is noodzakelijk, maar er is nog veel meer nodig.

1 Inleiding

Werd de transitie in het sociale domein lange tijd beschouwd als de grootste uitdaging voor de Nederlandse overheden, deze valt in het niet in vergelijking met de klimaatuitdaging. Hoe komen we van de fossiele brandstoffen af? Zeker voor een economie, zoals de Nederlandse, die zo afhankelijk is van fossiele brandstoffen vormt dit een grote uitdaging. De petrochemische industrie, de Rotterdamse Haven, vliegveld Schiphol, de glastuinbouw, de aardgaswinning in Groningen en op de Noordzee: al deze belangrijke steunpilaren van de Nederlandse economie – ook nog vaak als mainports en greenports aangeduid in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid – zijn gebaseerd op (goedkope) fossiele brandstoffen. Daar komt nog eens de klimaatuitdaging bij, die vooral ook voor de Nederlandse landbouw, met een omvangrijke veehouderijsector, grote uitdagingen oplevert. Kortom: alleen al voor de Nederlandse economie staan we voor een grote uitdaging, die ook nog eens in recordtijd zijn beslag moet krijgen.

Echter, het blijft niet beperkt tot het economische domein. De impact is veel groter.

1 In deze bijdrage beperk ik mij tot de energietransitie, hoewel ik mij er zeer van bewust ben dat het klimaatvraagstuk veel breder is dan alleen de energietransitie.

Ieder huishouden krijgt te maken met de veranderingen in zijn eigen omgeving. De bron van de warmte in huis zal niet meer in hoofdzaak afkomstig zijn van het aardgas uit Slochteren. Het vertrouwde koken op gas zal vervangen worden door elektrisch koken met alle praktische gevolgen van dien. Rijden op diesel en benzine zal – op termijn – vervangen worden door waterstof of elektrisch rijden. Ook deze ontwikkelingen zullen voor 2030 grotendeels hun beslag moeten krijgen.

En dan is er nog het ruimtelijk aspect. In plaats van enkele grote energiecentrales zal het landschap drastisch veranderen door de decentrale opwek van energie. Of het nu gaat om windmolens, zonneweides en parken, biomassa of waterkracht, het zal allemaal zijn impact hebben op het landschap. In tegenstelling tot de zestiende en zeventiende eeuw waarin er alleen in Holland al duizenden windmolens waren, is de bekommernis van onze inwoners over het landschap een groot vraagstuk geworden.

Kortom: de energie- en klimaatuitdaging raakt iedere Nederlandse inwoner. In een groot deel van bestuurlijk Nederland dringt dit besef langzamerhand door. Of iedereen helemaal door heeft wat het betekent is ook daar nog de vraag. Maar de grootste opgave is: hoe krijgen we zeventien miljoen Nederlanders mee in deze transitie? Zonder hun hulp komen we nergens. Uit onderzoek blijkt dat 85% van de Nederlandse bevolking nog geen idee heeft wat er op hen afkomt. Dat moet beter. Met die vraag zal ik beginnen, waarna ik terug zal komen op de vraag of een bestuursakkoord voldoende is voor een succesvolle energietransitie

76

2 Waarom moeten we klimaatmaatregelen treffen?

In de discussie komt elke keer weer dezelfde vraag terug: waarom moeten we impopulaire maatregelen treffen om het klimaat te verbeteren? Op deze vraag zijn vier hoofdstromingen van antwoorden te geven. Niet iedereen zal het met ieder antwoord eens zijn, sommigen zullen de een belangrijker vinden dan de ander, maar iedereen zal zich naar alle waarschijnlijkheid kunnen vinden in minimaal één van de argumenten.

De eerste categorie betreft de ideologische argumenten. Vanuit het rentmeesterschap hebben we de aarde te leen gekregen van onze kleinkinderen. Laten we deze zorgvuldig beheren zodat deze ook voor hen nog een mooie wereld mag zijn.

Mocht dit argument mensen niet overtuigen dan kan het geopolitieke argument worden genoemd. Momenteel is onze energie voor een groot deel afkomstig uit het Midden-Oosten en Rusland. Daarnaast zijn de prijzen voor een groot deel afhankelijk van ontwikkelingen in sommige regio's, waar we als West-Europa, en als Nederland helemaal, geen enkele invloed op hebben. Met de opwek van duurzame energie vermindert onze afhankelijkheid van politiek instabiele regio's. Dat biedt meer zekerheid voor consumenten en voor het bedrijfsleven.

Daar komt bij dat de energietransitie de economie een stevige impuls zal opleveren. De bouw van windmolens, de plaatsing van zonnepanelen, de verduurzaming van huizen vraagt veel inzet van mensen. Om die reden zal de economische groei een impuls krijgen. Daarnaast gaat veel geld voor de huidige energievoorziening naar landen buiten Europa. Als een kwart van die gelden in de Nederlandse economie blijven, zal dat al een geweldige impuls opleveren.

Tot slot kan gewezen worden op de gevolgen van klimaatverandering. Deze zullen niet overal gelijk zijn. In een land met een gematigd klimaat als Nederland zullen de gevolgen nog op te vangen zijn. Het gaat veel geld kosten om onze dijken klimaatbestendig te maken, de investeringen in natuur zijn groot, maar het is doenbaar. Dat ligt anders in andere regio's. Vooral Noord-Afrika en het Midden-Oosten zullen veel ernstiger gevolgen ondervinden van de klimaatverandering. Die zijn niet met enige maatregelen op te vangen. De leefbaarheid in die regio's zal in bepaalde delen van het jaar verdwenen zijn. De mensen die er nu wonen zullen zich daar niet bij neer leggen en zullen op zoek gaan naar veiliger oorden. En niemand kan ze ongelijk geven. Om deze migratiestromen te voorkomen is het noodzakelijk om wereldwijd klimaatmaatregelen te treffen, om te beginnen in Nederland.

Het publieke debat lijkt zich te veel te beperken tot het moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het klimaatakkoord van Parijs. Net alsof het een verplichting is die ons van bovenaf wordt opgelegd. Politici en bestuurders vinden een dergelijk argument aantrekkelijk om impopulaire maatregelen te rechtvaardigen. In plaats van versterking van het draagvlak voor klimaatmaatregelen verzwakt het juist dit draagvlak. In dat geval is de parallel met Europa makkelijk te trekken. Ook het argument *het moet van Brussel* heeft geleid tot een afkeer van Brussel. Het zou politici, bestuurders en andere beïnvloeders van de publieke discussie sieren als ze meer gebruik zouden maken van bovenstaande argumenten in plaats van te verwijzen naar Parijs. Dat getuigt van een meer intrinsieke motivatie en zal de indruk dat het *een moetje* is doen verdwijnen.

3 Lessen uit voorgaande bestuursakkoorden

Na de presentatie van het regeerakkoord hebben rijk, provincies, gemeenten en waterschappen recent het Interbestuurlijk Programma (IBP) opgesteld. In een korte periode hebben de Nederlandse overheden elkaar gevonden, die in het kort kan worden samen gevat in één korte zin: de buitenwereld gaat er geen last van krijgen dat er verschillende overheden zijn. We gaan gezamenlijk een aantal problemen oplossen, waarbij we geen ingewikkelde discussies over bevoegdheden gaan voeren. Dat vinden sommige Haagse bestuurders en politici lastig, maar wij als bestuurders gaan ons vooral gedragen als: hoe kunnen we elkaar helpen om onze gemeenschappelijke uitdagingen op te pakken? Daarbij kijken we niet alleen naar onze eigen opgaven, maar ook naar de onderdelen van de opgave waar andere overheidslagen misschien de eerst aangewezen zijn om te acteren. Hoe kunnen wij, vanuit onze expertise, bevoegdheden en mogelijkheden, een andere overheidslaag helpen in het vinden van de oplossingen?

Een dergelijke plechtige verklaring is mooi en belangrijk, maar we zullen nog vaak met de kop tegen de muur lopen, alvorens we ook werkelijk deze afspraken weten te realiseren. En soms hebben we elkaar ook nog wel eens nodig om problemen met onze eigen achterban op te lossen.

Deze interbestuurlijke afspraak is voorlopig uitgewerkt op een aantal terreinen, waaronder die over klimaat en energie. In het kader van mijn bijdrage van vandaag, beperk ik mij daar ook maar toe. Het is al lastig zat.

Bij energie en klimaat zijn procedureafspraken gemaakt over de betrokkenheid bij het maatschappelijk Klimaat en energieakkoord (KEA): alle decentrale overheden zullen aan alle tafels deelnemen. Daarnaast is veel aandacht besteed aan de regionale energie- en klimaatstrategieën (REKS). De overheden hechten veel belang aan dit proces. Dat komt voort uit de ervaringen van het huidige SER-energieakkoord. De SER valt te prijzen voor haar rol bij de totstandkoming van dat akkoord. Het was nieuw en heeft veel opgeleverd. Toch zijn er gaandeweg enkele kwetsbaarheden gebleken uit de manier waarop het akkoord tot stand is gekomen en de manier waarop daar nu mee omgegaan wordt. Deze zijn:

- a. Kwetsbaarheid van afspraken met koepels
- b. Kwetsbaarheid van resultaatafspraken voor leden zonder de bevoegdheden voor het waarmaken of oog hebben voor afhankelijkheden van anderen.
- c. Kwetsbaarheid van een (bestuurs)akkoord op nationaal niveau zonder regionale verankering.

79

3.1 Kwetsbaarheid van afspraken met koepels

Er moeten afspraken gemaakt worden met de spelers die ook daadwerkelijk die afspraken kunnen maken en deze ook kunnen uitvoeren. Dat betekent dat individuele bedrijven nauwer betrokken moeten worden bij de opstelling van afspraken over bijvoorbeeld energiebesparing, want zij moeten de afspraken uitvoeren. In dat kader is het treffend dat de grote energieverbruikers pas in beweging kwamen toen de regering een concrete versie van een amvb op tafel legde. De koepels waren er onvoldoende in geslaagd om hun achterban tot actie te manen. De aangekondigde amvb zorgde ervoor dat de energiebesparing binnen deze bedrijven in één keer wel van de grond kwam.

3.2 Kwetsbaarheid van resultaatafspraken zonder oog te hebben voor afhankelijkheden van anderen

Een vergelijkbaar dilemma tekent zich af bij de discussie over de windmolens op land. Deze afspraak is gemaakt tussen kabinet en het IPO, waarbij de op te leveren MW per provincie werden verdeeld. Daarbij werd de provincies opgedragen het ruimtelijk mogelijk te maken om deze opgave te realiseren. Een initiatiefnemer zal zijn aanvraag echter altijd als eerste bij de gemeente moeten indienen, omdat deze het in haar bestemmingsplannen ruimtelijk mogelijk moet maken. Pas als hier problemen ontstaan, vaak als gevolg van een heftige politieke discussie over draagvlak, komt de provincie aan bod. Op grond van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 is zij verplicht om mee te werken aan het opstellen van een inpassingsplan, mits het past binnen een goede ruimtelijke ordening. In de huidige discussie over het halen van de verplichtingen over Wind op land wordt IPO aangesproken op deze afspraak. Dat levert twee knelpunten op, namelijk dat de vereniging IPO niet over een ander sanctiemechanisme beschikt om onvoldoende meewerkende provincies tot actie te manen dan een moreel appèl. In de tweede plaats komen provincies pas in beeld als de gemeenten een initiatief hebben afgewezen en de verhoudingen over het initiatief al gepolariseerd zijn. Bovendien mag een provincie niet anders dan beoordelen of het past in een goede ruimtelijke ordening en mag zij geen extra eisen stellen zoals de inhoud van de participatie. Naast het probleem van reeds getroebleerde verhoudingen is vaak ook al veel tijd verloren als gevolg van de discussie die zich op gemeentelijk niveau heeft voltrokken.

3.3 Kwetsbaarheid van een nationaal akkoord zonder regionale verankering

Het SER-akkoord formuleerde heldere doelstellingen op het terrein van energiebesparing en duurzame opwek. Op beide terreinen waren de doelstelling ambitieus. Voor de duurzame opwek was vooral de afspraak over Wind op land concreet en ambitieus. De verwachting was dat deze afspraak makkelijk uitgevoerd kon worden: in zeven jaar tijd een verdrievoudiging van de windcapaciteit. Dat moest te doen zijn. Op geen enkele manier was rekening gehouden met mogelijke weerstand. En dat viel fors tegen. De realisatie van deze verplichting leverde in de praktijk veel weerstand op, omdat geen gemeente en haar bevolking

zich eigenaar voelde van deze opgave. Ze waren niet betrokken geweest bij deze afspraak. Er was evenmin gekeken naar de ruimtelijke inpassing. Maar ook op het terrein van de energiebesparing bij bedrijven en bij de bestaande woningbouw voelden de gemeenten zich geen eigenaar. Bij de energiebesparing binnen het bedrijfsleven, waar de provincies en gemeenten via de omgevingsdiensten de handhaving moeten verzorgen, werd de betrokkenheid niet vergroot, doordat het rijk rechtstreeks met de bedrijven ging onderhandelen over de energiebesparing zonder betrokkenheid van de decentrale overheden. Voor beide aspecten was het belangrijk geweest als een nationaal akkoord gepaard was gegaan met een set van regionale akkoorden.

3.4 Aanbevelingen

Op basis van deze ervaringen zijn enkele aanbevelingen op zijn plaats. In zijn algemeenheid zal de rijksoverheid zich meer moeten richten op doelafspraken en minder op exacte middelloosjes. Een afspraak over 6000MW via Wind op land bood niemand de mogelijkheid om op een meer acceptabele manier dezelfde doelstelling te halen. Een eenduidig doel formuleren, zoals een beperking van de CO₂-uitstoot, biedt overheden en bedrijven de gelegenheid om zelf te kiezen op welke manier die doelstelling gehaald kan worden. Het geeft bovendien een impuls aan innovatie. Daarnaast zijn er nog enkele lessen te trekken uit het bovenstaande.

In de eerste plaats moeten de partijen aan tafel zitten die ook daadwerkelijk de afspraken kunnen en zullen uitvoeren. Deze afspraak is gerealiseerd met de partijen die deel zullen nemen aan de KEA-tafels. Niet alleen de koepels zijn uitgenodigd als deelnemer, ook individuele bedrijven zullen deelnemen. Dat vergroot de kans op een succesvolle uitvoering.

Dan de roep om een escalatieladder. Als een lid van een vereniging zijn afspraken niet nakomt, dan zou iets of iemand dit lid moeten kunnen dwingen om zijn afspraken na te komen. De vraag is echter of dit een juiste conclusie is. Nu is er bijvoorbeeld bij Wind op land sprake van een escalatieladder, namelijk artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998, waardoor provincies in actie moeten komen als gemeenten verzaken. Dat bevordert de besluitvorming niet. Sterker nog: diverse

politici vinden het heerlijk om hun handen in onschuld te wassen. Ik noem dat een *Pilatusje*: weten dat je een impopulaire maatregel moet nemen, het niet doet, omdat je weet dat een ander het dan wel voor je regelt. Zo moeten we niet willen werken. Daarom moet de vraag meer zijn: hoe kunnen we elkaar helpen met het realiseren van de gigantische opgave? In de ene regio zal de provincie iets harder lopen, in de andere de centrumgemeente en in weer andere regio's zal het een aantal samenwerkende gemeentes zijn. Die keuze moet in de regio's gemaakt worden en soms evolueert het meer in een bepaalde richting dan dat het een bewuste keuze is. De onderlinge hulpvraag is van belang. Die moet in een goede setting besproken worden, soms formeel, maar heel vaak informeel. Op elk niveau zal dit gesprek moeten plaats vinden. Een dergelijke setting helpt meer dan een in beton gegoten bevoegdheidsverdeling tussen de diverse overheidslagen. Bovendien mogen we hopen op druk vanuit de samenleving, zodat bestuurders niet meer kunnen wegstijven. Zo ontstaat druk op gemeenten, provincies en rijk om adequate maatregelen te treffen en niet meer te duiken.

82

De derde aanbeveling betreft de regionale verankering. Gelukkig hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen deze les ter harte genomen en in het IBP afspraken gemaakt over die regionale verankering. Dat gebeurt in de REKS-en, waar ik in het vervolg van deze bijdrage nog op terug kom.

Is een bestuursakkoord tussen de diverse overheden dan wel behulpzaam? Het antwoord is een volmondig ja. Het zorgt er voor dat van meet af aan het voor de overheden helder is welke opgave gerealiseerd moet worden. Omdat iedere overheid over zijn eigen kernkwaliteiten beschikt (bijv. het Rijk over de fiscaliteit, de provincies over de RO en de gemeenten over het vergroten van draagvlak), kunnen overheden elkaar helpen om de opgave te realiseren. Daartoe moet aan de voorkant wel helder zijn wat de opgave precies betekent, zodat een ieder weet wat van hem verwacht wordt. Een bestuursakkoord is in mijn ogen daarom noodzakelijk. Is het ook voldoende? Neen, absoluut niet. Er zal nog veel meer moeten gebeuren. In de rest van mijn bijdrage zal ik daar nader op ingaan.

4 Wat hebben we nog meer nodig?

Een bestuursakkoord biedt een stevige basis, maar is niet voldoende om andere partijen in beweging te krijgen. Particulieren en bedrijven zijn bereid om stappen te zetten als ze weten wat het rendement op hun investering zal zijn. Velen tasten nog in het duister, vanwege een gebrek aan kennis, onafhankelijke informatie en voorspelbaarheid van het overheidsbeleid. In het vervolg van mijn bijdrage poog ik suggesties te doen om in de volgende lacunes te voorzien.

- Consumenten en bedrijven krijgen geen betrouwbare informatie via de bekende kanalen
- De financiële prikkels getuigen van een ad-hoc-benadering
- Betrokkenheid van inwoners bij de kwaliteit van ons landschap vraagt om ruimtelijke ordening met een ontwikkelvisie waarin we als bestuurders samen met de volksvertegenwoordiging inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de voorkant betrekken.
- Lange termijn strategie en investeringen (programmatische langjarige karakter en verhouding democratische cyclus)

83

4.1 Betrouwbare informatie

Zoals hierboven reeds is aangeduid kan de overheid de energietransitie niet alleen regelen. Daar is de hulp van veel andere partijen voor nodig, zoals huishoudens en bedrijven. Het is cruciaal om hen in beweging te krijgen. Dat gaat uitsluitend lukken als ze weten wat hen te wachten staat. Ze moeten weten wat ze kunnen doen. Bedrijven en inwoners moeten over goede informatie beschikken om uiteindelijk de meest passende maatregelen te kunnen kiezen. Meest passend in de situatie waarin ze op dat moment verkeren. Wat is een goed alternatief voor een op gas gestookte cv-ketel? Is een zonneboiler een goed alternatief voor mijn warm watervoorziening? Moet ik wachten tot mijn gasleiding wordt vervangen en we als hele wijk een stap moeten zetten of kan ik nu beter zelf maatregelen treffen? Dergelijke informatie is momenteel moeilijk beschikbaar en alleen na een intensieve zoektocht te verkrijgen. Opvallend is de gebrekkige en conservatieve informatievoorziening van de zijde van de installatiebranche en de keukenboeren. Bij die laatste word je eerst langs de gasformuizen geleid en pas na dringend doorvragen worden de inductieplaten getoond.

Voor het bedrijfsleven moet helder zijn welke maatregelen van hem verwacht worden. Voor diverse branches zijn nu lijsten van erkende maatregelen beschikbaar, maar deze zijn nog niet breed bekend. Daarnaast zijn ze nog niet voor iedere bedrijfstak voorhanden. Hierin hebben brancheorganisaties een belangrijke rol te spelen. Zij zullen hun achterbannen meer moeten overreden om de te nemen maatregelen uit te voeren.

4.2 Subsidie moet marktfalen oplossen en niet veroorzaken

In de afgelopen week heb ik zonnepanelen op mijn huis geplaatst. Ik geniet nu al van het terugdraaien van mijn energiemeter. Ook een warmtepomp is bij mij geïnstalleerd. En ook de gasmeter zie ik substantieel langzamer draaien. Tot mijn verrassing zag ik dat ik de BTW terug kon vragen op de zonnepanelen en ik € 1.900 subsidie krijg op mijn warmtepomp. Ik ben daar erg blij mee, maar heeft het mij overtuigd voor het doen van mijn ingrepen? Neen, het is leuk, maar niet doorslaggevend.

84

Belangrijker voor mijn huishouden was de vraag: hoe lang blijven we hier nog wonen? Als ik straks een andere baan krijg en mogelijk gedwongen wordt om te verhuizen, haal ik dan mijn investering er uit? En hoe voorkom ik dat als gevolg van de verduurzaming van mijn huis ik geconfronteerd wordt met een hogere waarde van mijn huis, een hogere OZB moet betalen aan de gemeente en mijn huurwaardeforfait alleen maar stijgt? In plaats van een stimulans word ik fiscaal gestraft.

Overheden grijpen snel naar een subsidieregeling om bepaald gedrag te promoten. In mijn ogen is een subsidie het geëigende middel als er sprake is van marktfalen. Bijvoorbeeld als er sprake is van hoge aanloopkosten, die zullen verdwijnen als er op een voldoende schaal vraag is. Bij de zonnepanelen is daar momenteel geen sprake meer van. Bij warmtepompen nog wel, maar ook daar nadert het moment dat deze investeringen rendabel worden. In de praktijk blijkt dat veel van de huidige subsidies eerder marktverstoring werken dan dat ze marktfalen oplossen. Als de subsidie wegvalt stort de vraag in. Die ervaring hebben veel bedrijven, waardoor ze huiverig worden om zo te investeren en de productie op te voeren, waardoor de kostprijs

daalt. Daarom zijn subsidies meer een probleem veroorzakend instrument geworden dan een effectief hulpmiddel.

4.3 Zekerheid van investeringen

Voor zowel de particulier als voor het bedrijfsleven is het van belang dat er een grote mate van voorspelbaarheid van het rendement van de investering is. Een salderingsregeling, waarvan het voortbestaan na 2020 niet helder is, remt de aanleg van zonnepanelen af. De overheid worstelt hier met zijn imago van de meest onbetrouwbare partner. Om daar vanaf te komen moet de overheid aan meer structurele financiering denken, zeker in de richting van de particulieren.

Het is beter om doelregelingen te ontwikkelen. Daarbij staat het doel voorop en wordt het middel aan de gebruiker over gelaten. Een dergelijke regeling zou bijvoorbeeld de koppeling van een energielabel aan het huurwaardeforfait kunnen zijn. Hoe beter het energielabel, des te lager het huurwaardeforfait of de OZB. Dat is een structurele maatregel, die de eigenaar de ruimte laat om zelf te kiezen op welke manier hij zijn huis wil verduurzamen. Het verstoort evenmin de markt. Deze maatregel zal voor veel particulieren de aantrekkelijkheid van een investering verhogen.

85

4.4 Onderzoek mogelijkheid van objectgebonden financiering

Voor veel mensen zijn de te nemen maatregelen kostbaar. In ieder geval te kostbaar om van de eigen spaarcenten te kunnen betalen. Het aangaan van een lening bij een bank of institutionele belegger is kostbaar, want de kredietverschaffers maken zich zorgen over de mate waarin afgelost wordt. Als iemand nu tussentijds zijn huis verkoopt, wie staat dan aan de lat om de lening af te lossen? Een juridische regeling waarbij de lening automatisch bij de verkoop van een huis naar de volgende eigenaar overgaat, zou het risico voor de kredietverschaffer kunnen verlagen. Daarmee kan de rente ook naar beneden en zal het mensen sneller over de streep trekken om duurzaamheidsmaatregelen te treffen.

4.5 REKS-en helpen bij het vergroten van draagvlak en betrokkenheid

Eén van de lessen uit het SER-energieakkoord mag zijn dat onvoldoende rekening

is gehouden met de ruimtelijke ordening. Geen enkele manier van duurzame opwek zal zonder gevolgen voor de ruimtelijke ordening zijn. Biomassa, windmolens, zonneweides of waterkracht vergen allemaal inpassing in de ruimtelijke ordening. Om die ruimtelijke inpassing goed te organiseren starten de overheden het proces om te komen tot een REKS in iedere regio. Hoewel overheden hierin een belangrijke rol spelen is het vooral van belang dat maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers deelnemen aan de bijeenkomsten die zullen leiden tot een REKS. Daarmee is het een belangrijk instrument geworden om het draagvlak onder de bevolking en bedrijven te vergroten. Wel moet worden opgemerkt dat overheden zich niet mogen laten gijzelen door het zoeken naar draagvlak. Diverse politici misbruiken het begrip om daarmee noodzakelijke ontwikkelingen tegen te houden. Het getuigt van moed als juist zij ook leiderschap tonen en mensen duidelijk maken dat iedere uitdaging om een oplossing vraagt, waarbij niet iedereen gelukkig zal worden. Dat hoort bij het zijn van een politicus: politiek is niet voor bange mensen.

4.6 REKS-en helpen bij het duurzaam vastleggen van ruimte voor energie en klimaat

Naast het vergroten van draagvlak zijn de REKS-en ook van belang voor de ruimtelijke ordening. Het moet de bouwstenen opleveren voor de omgevingsvisies op ieder niveau: voor de GOVI's, POVI's en NOVI. Daarmee is dan de eerste bouwsteen gelegd voor de ruimtelijke inpassing. In die ruimtelijke inpassing moeten overheden verder gaan dan de huidige voorstellen. Het niet meer toestaan van gasaansluiting bij nieuwbouwwijken. Het verplicht stellen van geschiktheid van daken voor het plaatsen van zonnepanelen, zowel voor huizen als voor bedrijven en utiliteitsbouw. Het plaatsen van zonnedaken op parkeerplaatsen bij winkelcentra en grote bedrijven. De duurzame opwek vraagt zo veel ruimte van Nederland, dat we over moeten gaan op multifunctioneel ruimtegebruik. Ook zal discussie moeten plaats vinden over de wenselijkheid van zonneweides op landbouwgrond en de mogelijkheden om windmolens in natuurgebieden te plaatsen.

Het ligt voor de hand om dergelijke afspraken binnen een REKS vast te leggen om zo onnodige concurrentie tussen gemeentes te voorkomen. Daarbij dient zich een

interessant vraagstuk aan: van wie zijn de REKS-en? Wie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een REKS? Is dat de provincie, de centrumgemeente, het rijk of de gemeenten gezamenlijk? Theoretisch gezien is dit een belangrijk vraagstuk, want als aan de voorkant niet helder is wie uiteindelijk de doorzettingsmacht heeft, dan is het volgens sommigen gedoemd om te mislukken. Kijk maar naar het proces van Wind op land. Vooral Haagse kringen vinden dit een mooi gespreksonderwerp.

Ik zal het niet bagatelliseren. Het zal in de komende jaren nog heel moeilijk worden om alle neuzen dezelfde kant op te laten kijken. Ik sluit echt niet uit dat we af en toe met de handen in het haar zitten, omdat een regio niet vooruit te branden is. Maar aan de andere kant is ook helder geworden dat de *karvats eroverheen* ook niet helpt. Daarmee herhaal ik wat ik in paragraaf 3.4 al heb aangegeven dat de discussie vooral zal moeten zijn: hoe kunnen we elkaar helpen met het realiseren van de gigantische opgave. De onderlinge hulpvraag is van belang. Die moet in een goede setting besproken worden, soms formeel, maar heel vaak informeel. Op elk niveau zal dit gesprek moeten plaats vinden. Een dergelijke structuur helpt meer dan een in beton gegoten bevoegdheidsverdeling tussen de diverse overheidslagen.

87

4.7 Het gaat lang duren: Programmatische aanpak met langjarige financiering

De verduurzaming van de Nederlandse economie zal niet in één kabinetsperiode gerealiseerd worden. Sterker nog: het zal minimaal twee generaties in beslag nemen. Dat heeft consequenties voor ons beleid. Het wordt namelijk geen sprint, maar een marathon, misschien wel een triatlon.

Dat vergt een programmatische aanpak. Een uitvoeringsstructuur en financiering die voor minimaal een decennium geborgd moet zijn. Een planmatig uitrollen van de uitvoering. In steden en dorpen moet aan de inwoners en bedrijven duidelijk worden gemaakt wanneer ze aan de beurt zijn voor de uitfasering van gas en de aanleg van het alternatief daarvoor.

Deze planmatige aanpak is noodzakelijk om de inwoners helderheid te bieden over wat hen te wachten staat. In de tweede plaats zal dat bedrijven overtuigen om langjarige investeringen aan te gaan. Deze investeringen bestaan vooral in de

scholing en opleiding van goed geschoold personeel. Dat dreigt één van de belangrijkste belemmeringen te worden voor de uitvoering van deze transitie. Ondanks dat het meer is dan een technologische uitdaging, zullen veel technologische aanpassingen in huizen en bedrijven plaats moeten vinden. Bedrijven en bedrijfstakken zijn uitsluitend bereid om deze investeringen te doen als ze zeker zijn van een bepaalde ‘terugverdientijd’.

Een planmatige uitrol klinkt makkelijker dan het is. Het betekent dat vooral overheden zich voor langere tijd moeten verplichten aan een project. Een dergelijke verplichting moet gepaard gaan met een langjarige financiering. Daarmee raken we aan het budgetrecht van de volksvertegenwoordigende organen. Voor een periode van vier jaar zijn Kamer, Raden en Staten wellicht nog te overtuigen, maar voor een periode van minimaal een decennium, zal de discussie in deze organen ingewikkelder zijn. Zeker in een periode waarin steeds meer taken buiten de organisatie worden geplaatst (denk aan de omgevingsdiensten en andere WGR-regelingen) en de volksvertegenwoordigende organen zich steeds meer afvragen waar ze nog wel over gaan, wordt het steeds moeilijker om aan deze voorwaarde te voldoen. Continuïteit van beleid is lastig, niet in het minst voor de Tweede Kamer.

88

4.8 Contraproductieve regelgeving aanpakken

Politiek is het afwegen van belangen, waarbij de belangen soms tegenstrijdig aan elkaar zijn. Hoewel duurzaamheid het speerpunt van overheidsbeleid voor de komende jaren zal gaan worden, strijden ook die andere belangen om aandacht. Denk aan werkgelegenheid, sociaal beleid, landschap om maar enkele te noemen. Lang niet altijd zijn we ons er van bewust dat die tegengestelde belangen er zijn. Soms werken regels ook anders uit dan ze waren bedoeld of hebben ze schadelijke neveneffecten. In het kader van de duurzaamheid zullen veel van deze regels opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden. Laat ik enkele hieronder noemen.

Als allereerste de gasaansluitplicht. Iedere huiseigenaar heeft het recht om zijn woning op gas te laten aansluiten. Een maatregel vanuit het verleden, die voor veel

consumenten een groot wooncomfort heeft opgeleverd. Mensen die wel eens in Spaanse steden zijn geweest, hebben gezien wat er gebeurt als mensen hun gasvoorziening via gasflessen moeten regelen. Het doet denken aan de kolenboer van vroeger. Maar nu het einde van gas als bron van koken en verwarming in de huishoudens in zicht komt, is deze gasaansluitplicht achterhaald. De Tweede Kamer heeft recent een amendement aangenomen, waarmee deze plicht zal verdwijnen, maar het heeft te lang geduurd, voordat deze werd afgeschaft.

De tweede is de grootverbruikerskorting. Deze korting op de energiebelasting is indertijd ingevoerd om voor internationale concurrentie gevoelige sectoren te ondersteunen. Een nobel streven, waarmee veel werkgelegenheid in Nederland is behouden. Maar deze maatregel heeft een negatieve bijwerking. Zo hebben diverse organisaties zich verenigd om gezamenlijk hun energie in te kopen. Daarmee komen ze boven de 50.000 KW en vallen ze ook onder het grootverbruikerstarief. Vooral scholen, ziekenhuizen en overheidsgebouwen maken hier veel gebruik. Vaak gebouwen die uitstekend geschikt zijn voor het plaatsen van zonnepanelen en waar de isolatie vaak niet optimaal is. Ze nemen deze maatregelen niet, omdat de investering onvoldoende rendeert, vanwege de bespottelijk lage energieprijs. Dat houdt de energietransitie tegen. Waarom wordt deze maatregel niet aangepast en alleen voor enkele, voor internationale concurrentie gevoelige, sectoren in stand gehouden? De andere sectoren zouden dan een periode van drie jaar kunnen krijgen om af te bouwen: het eerste jaar nog 75%, het tweede jaar nog 50% en het derde jaar nog 25% korting. Ze kunnen ook kiezen om deze korting in één keer te kapitaliseren, mits ze het aanwenden voor de verduurzaming van hun gebouw. Het voorkomt dat we met overheidssubsidie de energietransitie tegen houden.

Dat geldt eveneens voor de energiebelasting, die bijvoorbeeld op warmte heel hoog is, op elektriciteit iets minder en voor gas nog minder. Om de gewenste ontwikkelingen te stimuleren zou deze volgorde van hoogte van energiebelasting juist andersom moeten zijn. Daarmee zal de aantrekkelijkheid van warmtenetten fors toenemen, waardoor het gebruik van de restwarmte uit industrie en datacentra nuttig ingezet kan worden. Dat geldt eveneens voor de kosten van de aanleg van de infrastructuur. Voor gas en elektriciteit zijn deze gesocialiseerd, voor warmte nog

niet. De eerste gebruiker betaalt dus de hoofdprijs. Het is vergelijkbaar met te stellen dat de eerste automobilist de kosten van een snelweg voor zijn rekening moet nemen. Dat pikken we ook niet.

Om politieke redenen houden we noodzakelijke veranderingen tegen. Zo is het momenteel lastig om windmolens op industrieterreinen te plaatsen. Of dichtbij aardgasleidingen. Of in natuurterreinen. Al deze belemmeringen zullen nog eens nader bestudeerd moeten worden of ze terecht in stand worden gehouden. Dat geldt eveneens voor maatregelen die er voor kunnen zorgen dat de negatieve gevolgen van mobiliteit op het klimaat verminderd wordt. Denk aan het rekening rijden en de maximum snelheid. Daarom is het onbegrijpelijk dat het kabinet deze maatregelen op voorhand heeft uitgesloten bij het KEA. Ook het niet belasten van kerosine en stookolie zijn ongewenste relikwieën uit een nog niet zo lang verleden.

4.9 Innovaties versnellen door schaduwboekhouding

Zonder innovaties zullen we onze doelstellingen niet halen. Ondanks alle genoemde maatregelen zullen we onze doelstellingen met de huidige technieken niet halen. De toepassing van innovaties kunnen we versnellen door een integrale kostprijs toe te passen. Dat wil zeggen: een prijs waarin de kosten voor het klimaat zijn meegenomen. Natuurlijk is het ideaal als dit mondiaal zou worden ingevoerd, maar het is een illusie om dat binnen afzienbare tijd te mogen verwachten. Een Europese aanpak zou als *second best* kunnen gelden, maar mocht ook dat niet mogelijk zijn, dan kunnen overheden in ieder geval een CO₂-schaduwboekhouding gaan opstellen voor de investeringen die zij doen. Het vergroot de inzichtelijkheid van het beleid en kan leiden tot een meer inclusieve afweging. Het zal uiteindelijk leiden tot een impuls van de innovatie.

Conclusie

Een bestuursakkoord is een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle energietransitie. Maar met alleen een bestuursakkoord zullen we het niet redden. We hebben veel meer nodig. Noodzakelijk is een beweging in de samenleving als geheel. Politieke leiders zullen eensgezind een boodschap over de noodzakelijkheid moeten uitdragen om zo de inwoners en bedrijven mee te krijgen. Vergroting van

de bewustwording onder de bevolking van de grote opgaven waar we voor staan, zal helpen bij een betere uitvoering van de energietransitie. Maar we hebben meer nodig: een langjarige planmatige aanpak, een helder handelingsperspectief voor inwoners en bedrijven, een meer structureel inzicht voor inwoners en bedrijven van het rendement op hun investeringen en een goede ruimtelijke inpassing. Bovendien vereist consistentie van beleid doorlichting van bestaande wet- en regelgeving.

In het bovenstaande heb ik een poging ondernomen om daar enige voorzetten voor te geven. Zullen we met al deze maatregelen de klimaatdoelstellingen bereiken? Neen, het is nog steeds niet voldoende, maar we komen steeds dichterbij het doel. En nieuwe inzichten in de komende jaren zullen ons steeds dichterbij dat doel doen brengen. Stilzitten is geen optie, dus aanpakken maar.

Twee stokpaardjes en het hoenderhok

door ir. A.G. Nijhof MBA, CEO van Tauw Group BV

Dames en heren. Ik wil met u twee stokpaardjes delen en ik wil een knuppel in het hoenderhok gooien.

Eerste stokpaardje: het waardendebat

Ik heb twee stokpaardjes die ik vooral heb opgedaan in de periode dat ik vormgaf aan het Deltaprogramma. De deltacommissaris Wim Kuijken zal daar straks meer over vertellen. Bij het vormgeven van het Deltaprogramma is gebleken dat het ontzettend belangrijk is om het waardendebat niet over te slaan. Dat – het waardendebat – mis ik in de hele energietransitie. Hoe kijken we aan tegen het vraagstuk van de energietransitie: vinden we het een nationale opgave of niet? In het geval van de waterproblematiek is op een gegeven moment de beslissing genomen het vraagstuk van de grote rivieren daar op te lossen waar dat het meest doelmatig is. Zo hebben wij bijvoorbeeld boeren in Veessen-Wapenveld die daar al acht generaties waren gevraagd om van hun land te gaan in het belang van de waterproblematiek op heel andere plekken in Nederland. En wat vinden we er bijvoorbeeld van dat mijn overbuurman die loodgieter is misschien wel anderhalf of twee jaarsalarissen moet investeren om zijn huis duurzaam te maken, terwijl het voor mij misschien maar om een paar maandsalarissen gaat? Ik mis het waardendebat.

Bij het Deltaprogramma is het waardendebat aan de voorkant gevoerd. Er zijn vertrekpunten geformuleerd. De eerste is flexibiliteit: maatregelen die aanpasbaar zijn krijgen de voorkeur boven omvangrijke investeringen met een groot afbreukrisico voor de lange termijn. De tweede is duurzaamheid: er is een heldere waterstaatkundige opgave gesteld, namelijk waterveiligheid voor iedereen in onze delta. Daarbij is afgesproken dat oplossingen daarvoor nadrukkelijk in breed verband moet worden gezien. Dat moet ook zo zijn voor de energietransitie. Het is immers

niet de bedoeling CO₂-besparing te realiseren en tegelijkertijd de biodiversiteit te benadelen of de uitputting van grondstoffen te verergeren.

Als lid van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heb ik ontdekt dat mensen helemaal niet tegen verandering zijn. Mensen zijn bang voor waardenverlies. Als CEO bij Tauw moest ik het bedrijf reorganiseren. De eerste vraag die ik mijzelf toen heb gesteld is: wat is de waarde van dit bedrijf? Waarom werken mensen hier en waarom vinden zij het hier fijn? Als dat kan worden vastgesteld, dan kan verandering worden gerealiseerd met behoud van die waarden. Dat is anders dan direct te vertellen wat er allemaal anders moet. Toegepast op een voorbeeld uit de energietransitie: we moeten ons eerst afvragen wat eigenlijk de waarde is van gas in huis. Misschien zijn mensen niet tegen verandering, maar zijn ze bang iets kwijt te raken. Laat dat het vertrekpunt zijn.

Het tweede stokpaardje: crisis

Is de energietransitie een crisis? Toen ik in 2012 de leiding over Tauw kreeg was ik mij er niet van bewust dat ik drie maanden later zwaar in de rode cijfers zou zitten en dat ik mij weer drie maanden later in het middelpunt van de bankencrisis zou bevinden. Als ik destijds het principe van 'no-regret'-maatregelen had toegepast, dan had ik het bedrijf niet kunnen redden. Van de twintig maatregelen die ik nam waren er met de kennis van vandaag tenminste vijf overdreven, niet goed genoeg, of verkeerd. Toch is het mij vergeven. Waarom? Omdat ik per saldo de balans tussen tempo en zorgvuldigheid, mededogen met de medewerkers en het belang van de onderneming klaarblijkelijk goed heb afgewogen. Tijdens mijn MBA-opleiding kreeg ik de les: create a crisis to make change. Hebben we voldoende over weten te brengen dat de energietransitie omvangrijk is en tempo vergt? We are running out of time! Denk aan de bankencrisis van nog maar tien jaar geleden. In zeer korte tijd is toen heel veel daadkracht, lef, durf en acceptatie getoond en zijn er grote herverdelingen tussen publiek geld en private ondernemingen gerealiseerd. Waarom zijn we nu zo bang om fouten te maken? We moeten accepteren dat we in een crisis zitten en niet de focus leggen op wat er verkeerd gaat. We moeten durven handelen. Ook als achteraf blijkt dat sommige maatregelen niet zo handig zijn.

Het hoenderhok: het welvaartsmodel

Dat brengt mij bij het laatste: de knuppel in het hoenderhok. Ik vraag mij af of onze mindset en overtuiging van de algemene welvaartstheorie en de verhoudingen tussen publiek en privaat – die tussen overheid en bedrijven – geschikt en toepasselijk zijn voor de aanpak van de energietransitie. Is een overheid in een rol van marktmeester die enkel wat belemmeringen wegneemt en hier en daar een onrendabel topje financiert, of een subsidie geeft voor wat innovatie, genoeg? Het geloof in de vrije mededinging, het geloof in de concurrentiekracht van de bedrijven die de meest optimale vorm zullen vinden om dit op te lossen – ik geloof er helemaal niets van. Dat komt omdat de tijdsassen en de logica in het bedrijfsleven een totaal andere is – ik spreek uit eigen ervaring – dan de lange termijn van de energietransitie.

In de afgelopen vijf jaar zijn er 100.000 mensen in de bouw ontslagen omdat Bijzonder Beheerafdelingen geen verliesfinanciering wilden faciliteren. Dat is vanuit hun belang begrijpelijk. En nu? Nu zijn we weer een nieuwe zeepbel in de woningmarkt aan het creëren, is onze nieuwbouwproductie van 80.000 naar 20.000 woningen teruggevallen en moeten we constateren dat de huizenprijzen zich zodanig ontwikkelen dat mensen met middeninkomens niet in de steden terechtkunnen. Hadden we dat kunnen voorzien? Natuurlijk hadden we dat kunnen voorzien! Wij hebben planbureaus.

Ik ben daarom voor een programmatische aanpak. Ik ben voor een aanpak voor de lange termijn. Creëer een concurrentieveld waarbij consortia voor langere termijn mensen kunnen opleiden, kunnen innoveren, en bij kunnen dragen aan wetenschappelijk en fundamenteel onderzoek om vernieuwingen mogelijk te maken. Maar dat past niet in het welvaartsmodel dat we met elkaar hebben gemaakt – waarin we zo verschrikkelijk bang zijn om bedrijven te bevoordelen. Zo heb ik geprobeerd om met mijn bank afspraken voor over twintig jaar te maken. Maar dat kon niet: de maximale termijn van de afspraken was vier jaar. Hoe moet ik investeren in mensen, hoe moet ik ze binnenboord houden, hoe moet ik verliezen accepteren en absorberen als ik daartoe niet in staat wordt gesteld? We moeten dus niet voorbijgaan aan het debat over de rol van geld, over de rol van financiële

instellingen en over het herijken van de relatie tussen publiek en privaat.
Als we daar aan voorbijgaan en het tempo niet omhoog krijgen, gaan we de
klimaatdoelstellingen ook niet realiseren.

Paneldiscussie akkoorden

onder leiding van staatsraad mr. N.S.J. Koeman

De heer Van de Gronden (staatsraad) vraagt zich af of mededingingsproblemen niet verdwijnen als de overheid aan het eind van een traject de regie neemt om de dan gemaakte afspraken te toetsen en waar nodig bij te stellen. En zou het ook niet mogelijk zijn de Europese Commissie te vragen om te besluiten dat mededingingsrecht niet van toepassing is? Kijken we achteraf naar de bankencrisis dan zien we dat men toen heel creatief en snel kon optreden met steun aan de banken. Zou die creativiteit als het gaat over mededinging bij dit onderwerp niet evenzeer nodig en mogelijk zijn?

Mevrouw Gerbrandy denkt dat het niet zo makkelijk zal zijn. Als er afspraken zijn gemaakt tussen ondernemingen die dan worden voorgelegd dan is het al ‘fout’: er is dan immers al een overeenkomst. Ook als partijen concurrentiegevoelige informatie uitwisselen nog voordat er een overeenkomst is, dan bevindt men zich op glad ijs. Je kunt vragen over wat kan of niet kan nog steeds voorleggen aan de Commissie. Vroeger kreeg je dan een informeel oordeel, maar die ruimte is nu beperkter. De Commissie gaat stelselmatig niet uit van een ruime interpretatie van artikel 101, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De heer Don (ACM) geeft desgevraagd aan gebonden te zijn aan hoe de Commissie naar zaken kijkt. De ACM kan en wil niet soepeler zijn dan de Commissie. Die verantwoordelijkheid hoort ook niet bij een toezichthouder, maar bij de politiek.

De heer Samsom (voorzitter sectortafel gebouwde omgeving) stelt dat het niet ondenkbaar is dat er bij zijn tafel wellicht het initiatief ontstaat om cv-ketels te vervangen. Marktpartijen ontwikkelen samen plannen voor vervanging van ketels (met onder andere een hybride warmtepomp). Dat moet kunnen. Samenwerkende woningbouwverenigingen en aannemers zijn uit oogpunt van

mededinging alweer lastiger. Maar er kan ook daar meer binnen de huidige wet- en regelgeving om het klimaatakkoord goed vorm te geven.

Mevrouw Bastianen (ministerie van BZK) vraagt naar het voorbeeld van de Omgevingswet. Met name wat de juridische instrumenten betreft om de doelen te bereiken kan van die wet veel worden geleerd.

De heer Stigter (VNG) vraagt naar de stevigheid van de voorgestelde wetgeving, die vooral gezien kan worden als procesregels. Zou het niet steviger moeten, zoals bijvoorbeeld in het Franse systeem. Is het geschetste juridische kader niet te leeg en te ‘symbolisch’? Waarom niet meer handen en voeten aan de inhoud geven, meer instrumenteel met doelstellingen?

De heer Boot meent dat dat in theorie zou kunnen, maar weet niet of het verstandig zou zijn. In Frankrijk hebben ze daartoe een poging gedaan die drie jaar duurde. Dat zou in Nederland dan ook zo zijn. Om enthousiasme te houden is die aanpak niet slim. Geef de bestaande akkoorden een plek. De voorliggende klimaatwet is volgens Boot overigens zeker niet tandeloos. Je kunt mogelijk kijken of en hoe zo’n klimaatakkoord meer betekenis kan krijgen voor decentraal bestuur, maar het zou niet raadzaam nu een nieuw juridisch proces te starten. Dat zou heel goed het huidige akkoord in de wielen kunnen rijden.

Mevrouw Nijhof geeft aan dat de Deltawet – ook een proceswet – een mooi voorbeeld is van samenwerking tussen de besturen en aldus zeker niet tandeloos is. Het gaat om een nationaal programma (dus meer dan alleen op rijksniveau) dat zich wettelijk gewaarborgd uitstrekt over verkiezingstermijnen heen. Ook belangrijk is dat er middelen zijn voor de langere termijn. Aldus bestaat er vertrouwen voor langere termijn.

Bijzonder is ook het ontbreken van hiërarchie tussen de verschillende overheidslagen, maar dat er een proces is ontstaan van onderhandelen, vertrouwen en prioriteiten. Dat moet ook zo kunnen gaan werken met een klimaatwet.

De heer Van Dijk valt het als decentraal bestuurder op dat op nationaal niveau heel veel wordt gesproken over de instrumenten en veel minder vaak over de doelen die daar achter liggen. Beter is decentraal de instrumenten te bepalen en nationaal de doelen in de wet vast te stellen. De Tweede Kamer is nu te weinig met doelen bezig.

Als er in de wet wel een heldere doelstelling staat, dan is iedere burger en ook elke decentrale overheid automatisch daaraan gebonden. Vervolgens zou een interbestuurlijk programma goed zijn voor de uitvoering, maar die binding aan de wet geldt dan al voor lokale besturen.

De heer Kortjes (Raad van State) stelt voor elke tien jaar de gasprijs te verdubbelen. Dat zou al tot heel ander gedrag leiden.

De heer Van Dijk antwoordt dat de gaskraan binnenkort al dicht gaat, maar bevestigt het inderdaad opmerkelijk te vinden dat de energiebelasting op gas nu het laagst is, daarna komen pas elektriciteit en warmte. Dat zou eigenlijk andersom moeten zijn als we een evenwichtige benadering voorstaan.

Beoordelings- mechanismen

3

Een effectief klimaatbeleid: institutionele aspecten

door staatsraad mr. L.F.M. Verhey¹

1 Inleiding

Deze korte bijdrage gaat over de mogelijkheden en beperkingen van verschillende mechanismen voor de beoordeling van de verwezenlijking van klimaatdoelstellingen in de nieuwe Klimaatwet. Daarbij gaat het in elk geval om twee vragen. In de eerste plaats is de vraag wat met ‘beoordeling’ wordt bedoeld. Als er gesproken wordt over ‘beoordeling’ waar gaat dat dan precies over en wat willen we ermee bereiken? En hoe past een beoordeling van klimaatdoelstellingen in de bredere context van beleid, uitvoering en verantwoording? Dat moeten we eerst weten om daarna de tweede vraag te kunnen beantwoorden: welke typen institutionele voorzieningen zijn mogelijk en denkbaar en hoe verhouden die zich tot de in ons staatsbestel geldende uitgangspunten?

103

Gemakkelijke antwoorden op deze vragen zijn er niet. Mijn doelstelling is dus niet om antwoorden te geven maar wel om te proberen de verschillende opties te ordenen en te analyseren. Dat is nodig om een verantwoorde politieke keuze te kunnen maken.

2 De realisering van klimaatdoelstellingen: wat is er nodig?

Om te beginnen de eerste vraag: wat moet er precies gebeuren en wat willen we ermee bereiken? Ik neem de ontwerp-Klimaatwet naar de laatste stand die ik gezien

1 Met dank aan Charald Aal en Wouter Timmerman, beiden werkzaam bij de directie Advisering van de Raad van State, voor hun voortreffelijke ondersteuning en suggesties.

heb², als vertrekpunt. Dat regelt enerzijds klimaatdoelstellingen voor de regering en anderzijds een beleidskader voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid gericht op het halen van die doelstellingen. Dat beleidskader bestaat uit verschillende instrumenten. De regering wordt verplicht om op basis van wetenschappelijke informatie van het Planbureau voor de Leefomgeving klimaatplannen³, klimaatbegrotingen⁴ en klimaatjaarverslagen⁵ op te stellen en aan de hand daarvan verantwoording af te leggen aan het parlement. Deze wettelijke systematiek is naar ik begrijp nog in bespreking en kan nog worden gewijzigd. Maar in de kern zal de wet waarschijnlijk toch de verankering bevatten van een ‘evidence based’-cyclus: een zich steeds opnieuw herhalend ritme van beleidsvorming, uitvoering, evaluatie, beoordeling en verantwoording.

Een bijzonderheid daarbij is dat het bij klimaat meer dan bij andere thema’s niet alleen om de korte maar juist ook om de lange termijn gaat. De klimaatdoelstellingen in de ontwerp-Klimaatwet reiken tot 2050.⁶ Dat vergt een stabiele en op het maken van tempo gerichte langetermijnaanpak over meerdere kabinetsperioden heen. Met de ontwerp-Klimaatwet willen we regering en parlement in opeenvolgende kabinetsperioden aan die langetermijnaanpak binden hoewel we nooit kunnen verhinderen dat de latere wetgever de wet weer verandert. Maar om de kans zo groot mogelijk te maken dat we in het belang van toekomstige generaties met voldoende tempo de verstandige dingen blijven doen is een stabiele en duurzame aanpak nodig om op termijn onze doelstellingen te

2 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), Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 6.

3 Artikelen 4 tot en met 6 van de ontwerp-Klimaatwet.

4 Artikelen 7 en 8 van de ontwerp-Klimaatwet.

5 Artikelen 9 en 10 van de ontwerp-Klimaatwet.

6 De ontwerp-Klimaatwet bevat drie doelstellingen: (1) De emissies van broeikasgassen zijn per 31 december 2030 ten minste 55% minder ten opzichte van de emissies in 1990 (2) De emissies van broeikasgassen zijn per 31 december 2050 ten minste 95% minder ten opzichte van de emissies in 1990 en (3) Het aandeel hernieuwbare energie is per 31 december 2050 100%. Zie artikel 3 van de ontwerp-Klimaatwet.

halen. Kortom, een klimaatbeleid waarvan de uitvoering en de bewaking van de doelstellingen zo zijn georganiseerd dat het toekomstige regeringen en parlementen overtuigend en onontkoombaar op koers weet te houden.

De vraag is nu: wat is er aan institutionele voorzieningen nodig om dat doel te bereiken? Kan volstaan worden met de normale politieke besluitvorming en verantwoording of zijn er aanvullende mechanismen nodig? Duidelijk is dat het vergaren van informatie uit wetenschappelijk onderzoek, het fundament van duurzaam klimaatbeleid, zal gebeuren door het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarbij zal het niet alleen gaan om de verzameling van informatie maar ook om een zekere duiding daarvan. Daar zitten gelet op de rol van het Planbureau echter wel beperkingen aan.⁷ Hoe de wetenschappelijke informatie in de bredere politieke en maatschappelijke context moet worden beoordeeld en hoe die beoordeling moet doorwerken in het klimaatbeleid en de uitvoering daarvan is een vraag die door anderen dan het Planbureau moet worden beantwoord.

105

De vraag is dus welke handelingen op grond van de door het Planbureau aangeleverde informatie in de daarop volgende beleidscyclus moeten worden verricht en wie die handelingen voor zijn rekening gaat nemen. Kortom, wat is de rolverdeling die nodig is voor een succesvol klimaatbeleid? Daarbij moet rekening worden gehouden met de in ons staatsbestel geldende ‘checks and balances’. Daarom zullen we bepaalde onderdelen van de beleidscyclus sowieso daar moeten laten waar zij in een parlementaire democratie thuishoren. De vaststelling van het klimaatbeleid, en meer in het bijzonder de besluitvorming en de verantwoording daarover, zijn en blijven kerntaken van regering en parlement gezamenlijk.

7 Zie par. 2 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2016, (W01.16.0274/I), over het 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), Kamerstukken II 2016/2017, 34 534, nr. 5.

Als het gaat om de uitvoering van het klimaatbeleid ligt de situatie ingewikkelder omdat daarvoor de inzet van veel actoren bij de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nodig is. Daarom bestaat naast een Klimaatwet behoefte aan maatschappelijke akkoorden om het commitment van alle betrokkenen te krijgen, om iedereen het zijne te laten doen wat nodig is om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Hier is nadrukkelijk de vraag naar regie, afstemming en coördinatie aan de orde. Dat is geen politiek neutraal terrein. Ter uitvoering van de door de wetgever vastgestelde hoofdlijnen van het klimaatbeleid zullen nadere politieke beslissingen moeten worden genomen.

Naast de beleidsvorming, de uitvoering en de verantwoording is er ten slotte de tussentijdse evaluatie en beoordeling van het klimaatbeleid. Hier bestaat een nauw verband met de taak van het Planbureau voor de Leefomgeving. Zoals gezegd moet het Planbureau zorgen voor de wetenschappelijke informatie. Deze vormt niet alleen de basis voor de vorming van het klimaatbeleid maar ook voor de evaluatie en beoordeling daarvan. De wetenschappelijk verzamelde gegevens moeten in de context van de gestelde klimaatdoelen worden beoordeeld. En in het geval er knelpunten gesignaleerd worden, zullen beoordelingen moeten worden gevolgd door wetenschappelijk gefundeerde aanbevelingen over hoe beleid en uitvoering tussentijds zouden moeten worden bijgesteld om op koers te blijven. Die aanbevelingen zouden verschillende beleidsopties kunnen bevatten; er zijn waarschijnlijk verschillende wegen waarlangs het uiteindelijke einddoel kan worden bereikt.

106

3 Afnemend vertrouwen in de overheid

Hoe moet nu we de verschillende taken in kaart hebben gebracht, de rolverdeling zijn? Is er behoefte aan aanvullende wettelijke voorzieningen om de uitvoering van het klimaatbeleid te verstevigen?

Voordat ik inga op de opties nog een opmerking vooraf over wat de discussie daarover niet gemakkelijker maakt. Dat heeft te maken met de vraag naar het vertrouwen in de samenleving: het lijkt soms wel of wij op weg zijn van een 'high trust society' naar een 'low trust society'; wantrouwen voert steeds vaker de boventoon. Dat treft niet uitsluitend maar ook ons openbaar bestuur. Hebben wij nog vertrouwen in onze overheid en haar ambtenaren?

Dit probleem werkt ook door in de besluitvorming over de inrichting van beoordeling en toezicht. In maatschappelijke en politieke discussies daarover wordt vaak gepleit voor een wettelijk geregelde onafhankelijke positie voor degenen die beoordelings- en toezichtstaken moeten uitoefenen. Maar ligt daaraan niet impliciet de veronderstelling ten grondslag dat degenen die geen wettelijk geregelde onafhankelijke positie hebben, vooringenomen zijn en dus niet onafhankelijk kunnen oordelen, adviseren of toezicht houden? Wat betekent deze veronderstelling voor de ethiek en de praktijk van de ambtelijke professie?

Los van de gevolgen voor het ambtenaarschap en voor de politiek-ambtelijke verhoudingen in brede zin heeft de geschetste onafhankelijkheidstendens ook verstrekkende institutionele gevolgen. Het openbaar bestuur raakt steeds verder gefragmenteerd. Dat wil zeggen: ambtenaren en ambtelijke diensten worden steeds vaker losgeweekt van hun ministerie en in een wettelijk onafhankelijke positie geplaatst. Dit verklaart ook de opmars van wat wij 'autoriteiten' zijn gaan noemen: autonoom functionerende overheidsorganen die ieder voor zich toezicht uitoefenen vanuit een bepaald deelbelang.⁸

107

De veronderstelling is dat we door het toezicht wettelijk onafhankelijk te regelen, de overheid beter kunnen controleren maar of dat altijd zo is, is de vraag. De versnippering van de overheid tast immers het staatsrechtelijk mechanisme aan dat wij nu juist hebben om de overheid via het parlement te controleren, de ministeriële verantwoordelijkheid.⁹ De instelling van naast elkaar bestaande autoriteiten die ieder voor zich een deelbelang behartigen, bemoeilijkt verder de weging van alle relevante belangen in hun onderlinge samenhang. De integrale weging van belangen kan in een democratie niet worden gemist: het is het wezen van goede democratische besluitvorming.

8 Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de Autoriteit Persoonsgegevens, de Autoriteit Consument en Markt, de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, de Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting en de Nederlandse Zorgautoriteit. Zie over regelgeving door zelfstandige bestuursorganen en autoriteiten het themanummer van het tijdschrift *RegelMaat* in 2015, afl. 3.

9 Artikel 42, tweede lid, 44 en 68 van de Grondwet.

Dat neemt niet weg dat er in heel bijzondere situaties goede redenen kunnen zijn om een aparte al dan niet in de wet te regelen voorziening te treffen. Van een bijzondere situatie is in het geval van het klimaatbeleid zonder meer sprake: we staan voor een opdracht van een ongekeerde omvang en complexiteit. Tegelijkertijd moeten we waken voor al te gemakkelijke redeneringen en ons bewust blijven van de staatsrechtelijke haken en ogen.

4 Een aanvullend mechanisme? De opties

Deze staatsrechtelijke overwegingen spelen ook een rol bij de vraag of naast de normale beleidscyclus in de Klimaatwet er een aanvullende institutionele voorziening moet komen. Als ik de discussie tot dusverre probeer samen te vatten, zijn er, gelet op wat er moet gebeuren, grofweg vier mogelijkheden: de bestaande ambtelijke organisatie, een regeringscommissaris, een onafhankelijke beoordelingsinstantie en een klimaatautoriteit.¹⁰ Bij elk van de vier opties sta ik kort stil waarbij ik probeer zo scherp mogelijk aan te geven wat elk van de opties inhoudt. Daarbij speelt steeds een rol: wat wil je met een bepaalde voorziening bereiken?

108

De eerste optie is niets extra's doen. Daarmee bedoel ik dat er geen aanvullende institutionele voorzieningen worden getroffen omdat het vertrouwen bestaat dat de bestaande organisatie alle taken zelf kan uitvoeren in samenhang met de partners in het maatschappelijk veld. Dat betekent niet dat in de praktijk niet sterk aan de wind moet worden gezeild. De situatie vraagt om een sterke ambtelijke inbedding in het meest betrokken departement en tussen departementen om zeker te stellen dat taken integraal en op tijd worden uitgevoerd en op hoofdlijnen regie wordt gevoerd op alle activiteiten die nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te kunnen halen. De extra voorzieningen die nodig zijn worden in dit model echter, afgezien van het al

10 Zie onder meer "Rijk zonder CO₂. Naar een duurzame energievoorziening" (advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur van september 2015 aan de minister van Economische Zaken), Den Haag: RLI 2015, en Faber, A., P. de Goede en M. Weijnen (2016), "Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerd", WRR-Policy Brief 5, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De Rli wijst op een regeringscommissaris; de WRR wijst op een klimaatautoriteit als bewaker van de lange termijn.

bestaande Planbureau voor de Leefomgeving, volledig binnen de staande organisatie gerealiseerd. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft in deze optie ongewijzigd; er wordt politieke verantwoording afgelegd langs de klassieke weg. Een voordeel is ook dat binnen de departementale kaders met een directe relatie naar het parlement altijd de noodzakelijke nadere afwegingen tussen klimaat en bijvoorbeeld sociaal-economische doelstellingen kunnen plaatsvinden. Maar de tegenwerping zal zijn dat dit model onvoldoende institutionele waarborgen biedt om de klimaatdoelstellingen op de lange termijn te verwezenlijken, omdat het kwetsbaar is voor wat sommigen ‘de politieke waan van de dag’ zullen noemen.

De tweede optie is de instelling van een regeringscommissaris. Het is eigenlijk een variant van de eerste optie met dit verschil dat er een bijzondere functionaris is die binnen de departementale organisatie een specifieke opdracht heeft en die naar buiten toe als boegbeeld van het klimaatbeleid kan gaan fungeren. In de praktijk zal hij mits gezaghebbend en goed ondersteund misschien meer armslag en slagkracht kunnen ontwikkelen om de klimaatdoelstellingen te kunnen bereiken. Wettelijke regeling is juridisch gezien niet nodig¹¹ en misschien zelfs ongewenst. Met de eerste optie heeft de regeringscommissaris gemeen dat hij functioneert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Daar bestaat op diverse terreinen ervaring mee; de ministeriële verantwoordelijkheid laat in de praktijk veel ruimte voor rolvast opererende professionals met een zwaar profiel. Wettelijke regeling zou in deze constellatie onduidelijkheid over de staatsrechtelijke verhoudingen kunnen creëren en daarmee misschien meer problemen kunnen veroorzaken dan oplossen.

11 Althans: wanneer aan de regeringscommissaris alleen taken worden opgedragen en geen bevoegdheden. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 december 2009, (W09.09.0408/IV), over de instelling van de deltacommissaris in het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en de Wet infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening), Kamerstukken II 2009/2010, 32 303, nr 4.

De derde optie is een onafhankelijke beoordelingsinstantie. Dat is de optie waarbij in de wet een onafhankelijk orgaan van alle taken die moeten worden verricht, een specifiek en kwetsbaar onderdeel krijgt toebedeeld; het is de taak van deze instantie om op grond van de wetenschappelijke informatie van het Planbureau voor de Leefomgeving de stand van zaken objectief te beoordelen met het oog op de gestelde klimaatdoelstellingen en daarover openbaar te rapporteren. Waar het bij deze beoordeling om gaat is dat tijdig, gezaghebbend en in het openbaar gesignaleerd wordt dat de verwezenlijking van de lange termijn einddoelstelling door tegenvallende resultaten, een tekortschietende uitvoering of tussentijdse beleidsaanpassingen in gevaar komt.¹² Het is tot op zekere hoogte te vergelijken met de Wet houdbare overheidsfinanciën waarin – in dit geval voor de Europese begrotingsregels – ook wordt voorzien in mechanismen die op grond van planbureauanalyses een onafhankelijke beoordeling van de verwezenlijking van de gestelde doelen mogelijk maken.¹³ Het gaat hier om een ‘evidence-based’ oordeel die door haar onafhankelijke openbare verslaglegging kan bijdragen aan een gevoel van urgentie om tijdig de bakens te verzetten. Tegelijkertijd is het ook een beperkte voorziening. Het is alleen een beoordelingsinstantie; zij heeft geen beslissingsmacht over wat er op grond van de gegeven beoordeling moet gebeuren – dat is en blijft een zaak van de politiek – en ze is ook niet belast met het regisseren, afstemmen en coördineren van de uitvoering van het klimaatbeleid.

12 Zie paragraaf 2 van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2016, (W01.16.0274/I), over het 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), Kamerstukken II 2016/2017, 34 534, nr. 5.

13 Artikel 4, vierde lid, van verordening (EU) nr. 473/2013 vereist dat de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn en de ontwerpbegrotingen worden gebaseerd op macro-economische prognoses opgesteld ofwel bekrachtigd door een onafhankelijke instantie. In Nederland is het Centraal Planbureau op grond van artikel 2, negende lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën met deze taak belast. De Afdeling advisering van de Raad van State is in Nederland aangewezen als onafhankelijke nationale begrotingstoezichthouder. Dit vloeit voort uit artikel 2, achtste lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën.

De vierde en laatste optie is de meest vergaande en alomvattende voorziening: ik noem dat de Klimaatautoriteit. Het gaat om een wettelijk onafhankelijke instelling met een breed takenpakket. Het gaat in wezen om een binnen de brede politieke parameters optredende klimaatregisseur, een beetje vergelijkbaar met de ‘regulators’ die wij kennen van andere beleidsterreinen om de marktwerking in goede banen te leiden. De Klimaatautoriteit beoordeelt en signaleert niet alleen maar stuurt en coördineert in overleg met alle betrokkenen de uitvoering van het klimaatbeleid. Ik laat in het midden of in dit model de Klimaatautoriteit wettelijk dwingende bevoegdheden zou moeten hebben. Hoe dan ook zou de Klimaatautoriteit doordat zij wettelijk op afstand van de politiek is geplaatst, kunnen uitgroeien tot de spil van het klimaatbeleid. Tegelijkertijd roept dit meteen de prangende vraag op naar de democratische inbedding en controle. Want uitvoering van een dergelijke brede taak zal door de onvermijdelijk discretionaire ruimte die het klimaatbeleid zal moeten laten, geen politiek neutrale activiteit kunnen zijn. Is het bovendien wel zo dat een Klimaatautoriteit per definitie meer slagkracht zal weten te ontwikkelen dan een onder ministeriële verantwoordelijkheid vallende projectorganisatie of regeringscommissaris?

5 Slot

Samenvattend: deze bijdrage schetst slechts vereenvoudigde hoofdmodellen. Er zijn ongetwijfeld nuances en tussenvarianten mogelijk. De in de ontwerp-Klimaatwet voorziene Klimaatcommissie kan bijvoorbeeld, vanwege de brede adviserende en coördinerende taak die haar in de ontwerp-Klimaatwet wordt toebedeeld, worden gezien als een lichte variant van de Klimaatautoriteit¹⁴; ik laat deze verder buiten beschouwing. Ik heb ook niet gesproken over mogelijke consequenties van

14 Zie over de taken van de Klimaatcommissie de artikelen 12 en 13 van de Ontwerp-Klimaatwet. Zie ook paragraaf 5.5 en de toelichting op de artikelen 12 en 13 van de Memorie van Toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 7.

Europese¹⁵ en internationaalrechtelijke¹⁶ aspecten en ook niet over de borgingscommissie die toeziet op de uitvoering van maatschappelijke akkoorden.¹⁷

Dat laatste illustreert dat er mechanismen nodig zijn op verschillende maar onderling verweven niveaus en lagen. Hopelijk draagt mijn modelmatige schets van opties ondanks de daaraan inherente versimpeling van de werkelijkheid toch bij aan een ordening van de discussie en aan helderheid met het oog op het in de Klimaatwet maken van de noodzakelijke keuzes. Welke keuze ook wordt gemaakt: alles hangt uiteindelijk af van het vertrouwen in onszelf en in het politiek-bestuurlijke systeem dat de slagkracht zal moeten organiseren voor een effectief klimaatbeleid.

-
- 15 Denk bijvoorbeeld aan het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening inzake de governance van de Energie-unie, waarmee wordt beoogd een geïntegreerde aanpak voor onder meer klimaatregelen van de lidstaten tot stand te brengen (voorstel van de Commissie van 30 november 2016, COM(2016) 759 def). Zie hierover en andere Europese aspecten de bijdrage in deze bundel van drs. Y.A.J. Slingenberg, "Het EU Klimaatbeleid: een overzicht van de doelstellingen en instrumenten".
- 16 Bijvoorbeeld de zogenoemde nationaal bepaalde bijdragen ("Nationally Determined Contribution/ NDC") die alle deelnemende landen aan de Overeenkomst van Parijs (Trb. 2016) moeten opstellen en meedelen aan het secretariaat van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC).
- 17 De SER-Commissie Borging Energieakkoord, ingesteld bij het Energieakkoord voor duurzame groei in 2013.

Het perspectief van de deltacommissaris

door drs. W.J. Kuijken, deltacommissaris

Vanuit mijn ervaring als regeringscommissaris voor het nationale Deltaprogramma probeer ik iets toe te voegen aan de discussie over de verschillende beoordelingsmechanismen en de inbreng hierover van Luc Verhey. Ik doe dit met een waarschuwing vooraf: als het niet lukt om de opwarming van de aarde tegen te gaan wordt het steeds complexer dit land veilig en leefbaar te houden. Momenteel werken wij binnen het Deltaprogramma aan het in beeld brengen van de gevolgen van een mogelijk versnelde zeespiegelstijging. De verwachting is dat zal blijken dat als het lukt om de tweegradendoelstelling te realiseren de zeespiegelstijging beheersbaar kan blijven. Als dit niet lukt en de wereldtemperatuur stijgt met bijvoorbeeld vier graden, dan komen we voor grotere uitdagingen te staan. Er is echt iets aan de hand.

113

Verbinden

Sinds 2010 ben ik verantwoordelijk voor de regie over het nationale Deltaprogramma. Het Deltaprogramma verbindt. Voor mij is dit – verbinden – ook het centrale woord als het gaat om klimaat. Het Deltaprogramma verbindt de verschillende aspecten van ons land, van onze delta. Het verbindt generaties, het verbindt overheden en externe partijen. En het verbindt bedrijven en kennisinstellingen, doordat zij samenwerken aan een nationaal doel onder één regie. Dat doel is de fysieke veiligheid van ons land en het waarborgen van de zoetwatervoorziening op lange termijn.

Wettelijk is bepaald dat er een langetermijnstrategie voor waterveiligheid en de zoetwatervoorziening is. In het Deltaprogramma wordt met alle betrokken overheden *samen* gewerkt aan de voorbereiding en de uitvoering van die strategie. De deltacommissaris doet hiervoor jaarlijks een voorstel voor het Deltaprogramma

aan het kabinet, dat het programma vaststelt en aanbiedt aan het parlement. Het programma bevat maatregelen voor de zes jaar die voor ons liggen met een doorkijk naar maatregelen die in de twaalf jaar daarna zijn voorzien en een focus op 2050 en 2100. Ieder jaar worden (inmiddels) drie uitvoeringsplannen – deltaplannen voor veiligheid, watervoorziening en ruimtelijke adaptatie – opgesteld. Ook is er een deltafonds met budget om maatregelen te kunnen financieren. Deze middelen zijn geborgd voor de lange termijn, zodat iedereen die meedoet weet dat er geld is om de maatregelen, waartoe het kabinet besluit, uit te voeren. Als deltacommissaris rapporteer ik jaarlijks over de voortgang van het Deltaprogramma en kom ik met concrete voorstellen voor de komende jaren. Deze drie-eenheid van wet, budget en commissaris is na vijf jaar geëvalueerd en kreeg het predicaat ‘zeer goed’.

Klimaatmedaille

Er is een analogie met het klimaatbeleid. Mitigatie en adaptie zijn twee zijden van dezelfde klimaatmedaille. Met alle partners die in het Deltaprogramma samenwerken, heb ik de afgelopen acht jaar de ervaring opgedaan dat voorspelbaarheid en stabiliteit in de uitvoering heel belangrijk is. Dat het helpt om de voorbereiding van beleidsbeslissingen te depolitiseren. Dat het belangrijk is dat er structureel middelen beschikbaar zijn om beslissingen te financieren. Hierbij is het vinden van draagvlak, het vormen en stimuleren van ideeën, het zoeken naar innovaties en het verenigen van kennis in ‘joint fact finding’ een centraal element in de werkwijze van het Deltaprogramma. Dat geeft comfort. Er is inmiddels een hele grote community ontstaan – de ‘delta community’ – van duizenden betrokkenen.

Reactie op de vier modellen

Ik reageer op de vier modellen in de bijdrage van Luc Verhey. Voor het maken van een keuze voor een beoordelingsmechanisme wil ik vier factoren benadrukken. Ten eerste dat het beoordelingsmechanisme stevig moet worden ingebed in een bestuurlijke structuur die wij kennen. Ten tweede dat het beoordelingsmechanisme relatief onafhankelijk is, maar niet op afstand staat van de betrokken partijen. Ten derde dat het beoordelingsmechanisme niet alleen een adviesfunctie heeft, maar ook een regiefunctie. En dat het toezicht houdt op de voortgang van de uitvoering en hierover kan rapporteren. Ten vierde dat er wettelijke verankering bestaat.

Het eerste model is – Luc Verhey noemt het ook zo – de klassieke manier. Partijen nemen deel vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Het is vaak zo dat dan de korte termijn van de politiek dominant is. Dit wil zeggen dat maatregelen die bijdragen aan een onzekere langere termijn het binnen de bestaande structuren vaak afleggen tegen successen op de kortere termijn. Ik denk dat dit voor de langetermijnopgave voor de mitigatiekant van het klimaat geen duurzame oplossing is.

Het tweede model is de regeringscommissaris. Een model dat naar mijn idee bij de mitigatieopgave kan helpen. Onder voorwaarde dat het bestuurlijk goed wordt vormgegeven: niet binnen de departementale organisatie, maar daarbuiten. Ik wil echter geen *oratio pro domo* houden. Misschien dat het vanwege de omvang en de complexiteit van de klimaatopgave verstandiger is om een commissie in te stellen. Ik denk ook dat er te weinig steun is voor een regeringscommissaris. In ieder geval zou ik aanraden om een eventueel in te stellen regeringscommissaris wettelijk te regelen, omdat dit dienstig is aan het benoemen van interbestuurlijke bevoegdheden en continuïteit over verschillende kabinetsperioden heen borgt.

115

Het derde model is de klimaatbeoordelingsinstantie: een adviescollege met een onafhankelijke positie. Ik denk dat dit een bijdrage kan leveren, maar niet voldoende is, omdat een klimaatbeoordelingsinstantie op afstand staat van bestuurders en andere betrokken partijen. Zo'n instantie heeft ook geen regierol en coördinerende functie. Ik kom hier in mijn conclusie op terug.

En ten slotte de Klimaatautoriteit: een onafhankelijke instantie die niet direct onder het gezag van de minister staat. Een klimaatautoriteit heeft dus gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik denk dat een klimaatautoriteit te veel afstand creëert. Terwijl het juist de bedoeling is om te verbinden – met alle betrokken partijen en met name ook het politieke domein.

Conclusie

Uiteindelijk is een in te stellen beoordelingsmechanisme een keuze die bepaald wordt door bestuurlijke en politieke voorkeuren. De instelling van de klimaattafels vind ik in dit verband interessant. Die klimaattafels zijn volgens mij goed en nuttig.

Ook gelet op de factoren die ik heb genoemd. Maar ik zou er een tandje bij doen. Mijn voorkeursoptie zou zijn een combinatie van een regeringscommissaris en een klimaatbeoordelingsinstantie. Graag wil ik de gedachte meegeven om de voorzitters van de tafels onder leiding van het opperhoofd – de voorzitter van het Klimaatberaad – tot een klimaatcommissie te maken, die de regie heeft over het tot stand komen van de voorstellen waarover de politiek besluit. Die de uitvoering van die voorstellen bevordert en hierover ten slotte rapporteert.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en bijvoorbeeld de Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur (Rli) kunnen hierbij een meer beoordelende en adviserende rol vervullen. Ik geef het graag mee, omdat ik er door mijn ervaringen van de afgelopen jaren van overtuigd ben dat over een onderwerp als klimaatmitigatie heel verschillende politieke inzichten kunnen bestaan. Er is behoefte aan een bindende vorm van depolitisering en onpartijdigheid. De polder mag geen Poolse landdag worden.

Paneldiscussie borging klimaatbeleid

onder leiding van staatsraad mr. N.S.J. Koeman

Mevrouw Peeters (Universiteit Maastricht) vraagt naar de gevolgen van Europese ontwikkelingen rond de Energie-unie. Lidstaten maken plannen en daarop komt een oordeel van de Europese Commissie. Dat wekt de indruk van een soort Europees toezichtmechanisme op de uitvoering door de lidstaten. Heeft dat gevolgen voor nationale keuzes over verantwoording?

Mevrouw Slingenberg antwoordt dat de ‘governance set up’ door de Commissie ‘soft’ is en een beetje lijkt op de budgetoverzichten van de Commissie. Er zijn overigens hardere controle-instrumenten denkbaar als doelstellingen onverhoopt niet worden gehaald, maar in beginsel is de governance soft. Gezocht wordt naar objectiveren en de-politiseren van het hele proces en dat allemaal op langere termijn.

117

De heer Kuijken geeft aan dat het goed is rekening te houden met wat de Commissie wil, maar dat je tot op grote hoogte als land zelf bepaalt hoe je het wilt inrichten.

De heer Backes (Universiteit Utrecht) constateert dat het hele veld nu ‘bottom up’ is georganiseerd via de tafels met uiteindelijk de politieke verantwoordelijkheid bij de minister. Wil je vervolgens meer regie dan is een regeringscommissaris aangewezen. Wil je daarentegen meer onafhankelijk advies (naast wat het PBL kan doen) dan kom je uit bij een klimaatcommissie.

Kijkend naar het wetsvoorstel dan zijn volgens de spreker de taken mager benoemd en is de commissie heel klein. Ze zou ook zelf moeten kunnen besluiten tot advisering en dat staat nu niet in het voorstel.

Nadere beschouwing van de Britse praktijk kan sowieso leerzaam zijn, vooral ook op de punten adaptatie en mitigatie.

De heer De Graaf (Universiteit Groningen) constateert dat er meerdere functionaliteiten te onderscheiden zijn. Genoemd worden beoordeling, advies, toezicht en regie. Het lijkt hem belangrijk deze functionaliteiten goed van elkaar te onderscheiden, alvorens een keuze te maken wat precies nodig is. Hij vraagt zich af of het daarbij niet vooral gaat om beoordeling, advies en regie, die een soort opklimmende trap vormen. Kun je de regiefunctie elders beleggen dan de wat meer afstandelijke beoordelings- en adviesfunctie?

De heer Kuijken stelt dat de beoordeling objectief en wetenschappelijk moet plaatvinden. Daarnaast bestaan er twee soorten advies: in de eerste plaats daar waar de regisseur een concreet voorstel doet aan de regering en het parlement bij wijze van advies; in de tweede plaats bestaan er andersoortige adviezen op grote thema's van buiten. Dergelijke advisering (bijvoorbeeld door de adviescommissie water) is zeer waardevol gebleken. Zijn programma heeft ook een eigen kennisagenda en werkt daartoe ook nauw samen met diverse kennisinstellingen.

118

De heer Van Raan (lid Tweede Kamer der Staten-Generaal) vraagt zich af hoe je effectief tegenspraak bij de tafels organiseert. En hoe bewaak je de onafhankelijkheid van berekeningen die door PBL worden gemaakt, nu PBL onder de verantwoordelijkheid van de minister van I&W opereert? Ook wil hij graag weten hoe je de nieuwste wetenschappelijke inzichten een plek geeft.

De heer Kuijken vindt het cruciaal dat alle inzichten en ideeën serieus worden genomen. Hij spreekt liever niet van tegenspraak, maar ziet het meer inclusief als onderdeel van het programma.

Zo is er het voorstel om op twintig kilometer buiten de kust om heel het land een zeedijk neer te leggen.. Duidelijk is dat we dat nu niet zullen doen, maar het wordt wel doorgerekend en gepresenteerd met als toelichting waarom dat nu (nog) niet realistisch is. Dat is kenmerkend voor een adaptieve aanpak: we houden voor de langere termijn meerdere opties open, afhankelijk van hoe zaken zich ontwikkelen.

De heer Boot geeft aan dat de onafhankelijkheid van planbureaus nu goed is gewaarborgd, maar anderen kunnen daar natuurlijk anders over denken. Het kan

nooit kwaad om daar als planbureau ook zelf bij stil te staan. Eén van de instrumenten die worden ingezet zijn internationale revues. Die zijn tot nu toe allemaal positief.

Boot overweegt om als PBL het handvest van de KNAW inzake onafhankelijkheid te onderschrijven om het vertrouwen verder te vergroten. Wat de nieuwste wetenschappelijke inzichten betreft heeft men juist om die reden niet alleen zelf hoogleraren aan zich verbonden, maar wordt ook een beroep gedaan op hoogleraren van buiten als ‘academic partner’.

Mevrouw Schipper-Spanninga (ministerie van BZK) stelt dat het klimaat als onderwerp breder is dan de vraagstukken waar de deltacommissaris mee is belast. Als wetgeving vooral procesmatig is dan is een onafhankelijke autoriteit uit constitutioneel oogpunt risicovol: waar is dan de algemene belangenafweging? Democratie fragmenteert als politieke afweging wordt gedepolitiseerd. Welke waarborgen zijn er om dergelijke risico's te beperken?

De heer Verhey merkt op dat dat precies de kern was van zijn betoog: wat wordt er precies gedepolitiseerd? Je kunt het politieke spectrum niet buitenspel zetten. Je creëert zo op het oog nu bij wet een commissie los van de politiek en op afstand van de departementen: dat gaat al snel wringen.

De heer Kuijken geeft aan dat een commissie altijd onder ministeriële verantwoordelijkheid opereert, met alle waarborgen die daarbij horen. Hij ziet het als een – in relatieve onafhankelijkheid opererend – extra instrument voor de minister. Het gaat daarbij om de organisatie van het proces dat leidt tot politieke besluitvorming.

Politiek moet naar zijn oordeel finaal besluiten, maar de politiek moet niet gaan over de vraag welke voorstellen wel en niet worden gedaan. Ministers moeten zich naast de reguliere ambtelijke ondersteuning een semi-onafhankelijke regisseur gunnen. Zoals Nederland het met de deltacommissaris nu heeft georganiseerd past het prima binnen de constitutionele kaders. Dat model kan ook bij het klimaatvraagstuk goed werken.





www.raadvanstate.nl