

Vergaderjaar 2016–2017

34 534

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

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 december 2016 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 24 januari 2017, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 12 september 2016 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt voorstel van wet van de leden Klaver en Samsom 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet enerzijds in klimaatdoelstellingen voor de regering en anderzijds in een kader voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid gericht op het halen van die doelstellingen.

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies. Zij hebben hier met belangstelling kennis van genomen. Naar aanleiding van het advies zullen de initiatiefnemers het voorstel van wet op een aantal punten wijzigen. Tevens zal de memorie van toelichting worden gewijzigd. In reactie op het advies merken de initiatiefnemers het volgende op.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de noodzaak van een consistent klimaatbeleid voor de lange termijn. Zij onderkent dat een wettelijk kader van het beleidsproces meerwaarde kan hebben doordat het een consistent beleid in opeenvolgende kabinetsperiodes bevordert (mits dat kader niet regelmatig wordt gewijzigd). De voorgestelde regeling bindt slechts regering en Staten-Generaal jegens elkaar;

daarmee liggen «overtreding» en «handhaving» in dezelfde hand. De meerwaarde van een wettelijke regeling zal echter mede afhangen van een tijdige, gezaghebbende en openbare signalering dat de realisatie van de doelstellingen in gevaar komt. Het zou daarom voor de hand liggen indien het wetsvoorstel ook mechanismen zou bevatten die een dergelijke signalerende en beoordelende functie hebben; indien daar van wordt afgezien, zou dit in de toelichting gerechtvaardigd moeten worden. Uit de toelichting spreekt de ambitie om de klimaatdoelstellingen daadwerkelijk door middel van deze wet te realiseren. Het wetsvoorstel is daartoe echter te beperkt opgezet. Het realiseren van de klimaatdoelstellingen vergt immers niet alleen een aanpak van de regering maar een bredere participatie en eventueel ook andere instrumenten. De Afdeling concludeert voorts dat de keuze om de doelstellingen en het beleidskader ook op de sectoren die vallen onder het ETS te laten zien, alsmede de keuze voor strengere nationale emissiereductiedoelstellingen, een dragende motivering behoeven. Voorts geeft zij in overweging af te zien van een afzonderlijke, gefixeerde doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in 2050.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel omvat drie doelstellingen. De emissie van broeikasgassen dient ultimo 2030 met ten minste 55% en ultimo 2050 met ten minste 95% te zijn verminderd ten opzichte van het niveau in 1990. Het aandeel hernieuwbare energie dient in 2050 100% te bedragen.¹ De doelstellingen zijn alle strenger dan de Europese doelstellingen. De broeikasgasreductiedoelstellingen zien zowel op sectoren die vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS) als op sectoren die daar niet onder vallen. De broeikasgasreductiedoelstellingen dienen uitsluitend nationaal, dat wil zeggen zonder overdracht en compensatie tussen lidstaten over en weer en met derde staten, behaald te worden.

Het voorgestelde beleidskader bestaat uit een door de regering op te stellen klimaatplan, een klimaatbegroting en een klimaatjaarverslag, alsmede een door het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) op te stellen jaarlijks en vijfjaarlijks wetenschappelijk rapport.² Het klimaatplan bevat de hoofdzaken van het door de regering te voeren klimaatbeleid, gericht op het realiseren van de doelstellingen, voor de komende vijf jaren, en geeft richting aan het klimaatbeleid voor de daarop volgende tien jaren.³ Tevens bevat het klimaatplan het nationale emissiebudget: het totaal aan emissies van broeikasgassen dat binnen Nederland in de eerstvolgende vijf jaren mag worden uitgestoten. Het klimaatplan vormt daarmee de basis voor de klimaatbegroting.⁴ De klimaatbegroting bevat de uitwerking van het door de regering te voeren klimaatbeleid per jaar en maakt inzichtelijk hoeveel broeikasgassen in dat jaar worden uitgestoten en hoe zich dat verhoudt tot het behalen van het vijfjaarsdoel in het klimaatplan.⁵ Het klimaatjaarverslag bevat de verantwoording over het gevoerde klimaatbeleid in het voorafgaande jaar.⁶ De jaarlijkse en eenmaal in de vijf jaar op te stellen wetenschappelijke rapporten van het PBL dienen ter onderbouwing van respectievelijk het jaarverslag en het klimaatplan.⁷

¹ Artikel 3 van het wetsvoorstel.

² Artikelen 4 tot en met 12 van het wetsvoorstel.

³ Artikel 4 van het wetsvoorstel.

⁴ Artikel 5 van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel 7 van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel 9 van het wetsvoorstel.

⁷ Artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel.

2. Beoordelingsmechanisme

Het wetsvoorstel voorziet enerzijds in klimaatdoelstellingen waaraan de regering wordt gebonden en anderzijds in een kader voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid gericht op het halen van die doelstellingen. Dat beleidskader komt er in essentie op neer dat de regering verplicht wordt om aan de hand van wetenschappelijke informatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) klimaatplannen, klimaatbegrotingen en klimaatjaarverslagen op te stellen en aan de hand daarvan verantwoording aan de Staten-Generaal af te leggen. De achterliggende gedachte is het doorbreken van de «tragedie van de horizon»: het aanpakken van klimaatverandering vraagt een langetermijnaanpak. Daarom zou een mechanisme nodig zijn om te zorgen dat over verschillende kabinetsperioden heen de regering gehouden wordt aan (het voeren van) een van het einddoel afgeleid beleid, op de korte en middellange termijn.

De Afdeling merkt op dat specifieke wettelijke voorzieningen voor ontwikkeling, effectmeting en verantwoording van beleid op een bepaald beleidsterrein in ons staatsrecht in beginsel niet nodig zijn. Er kunnen zich echter bijzondere beleidsopgaven voordoen waarbij een wettelijke voorziening die beleidsontwikkeling, effectmeting en verantwoording door de regering inkadert meerwaarde heeft. De langetermijnaanpak van het klimaatprobleem is zonder meer een bijzondere beleidsopgave. De meerwaarde van een wettelijke voorziening kan hier gelegen zijn in het feit dat deze aanpak voor de regering in opeenvolgende kabinetsperiodes bindend is zolang de wet niet is gewijzigd. Daarmee wordt gegarandeerd dat wijziging niet mogelijk is zonder openbaar debat en besluitvorming in beide Kamers der Staten-Generaal. In zoverre kan met het voorliggende voorstel dan ook van een belangrijke stap vooruit worden gesproken.⁸

Dat neemt niet weg dat de constructie kwetsbaar is, omdat «handhaving» en «overtreding» in één hand liggen. In het bijzonder na verkiezingen zal er een mogelijk sterke wens bij regering en/of Staten-Generaal kunnen zijn om beleid of doelstellingen zonder al te veel debat aan te passen. De meerwaarde van de klimaatwet zal in de praktijk dan ook in belangrijke mate afhangen van de tijdige, gezaghebbende en openbare signalering dat de verwezenlijking van de einddoelstelling door aanpassing van beleid of middel-lange-termijn-doelstellingen in gevaar komt. In vergelijkbare wetgeving, zoals de Wet houdbare overheidsfinanciën of de Comptabiliteitswet wordt ook voorzien in mechanismen die een onafhankelijke beoordeling van de verwezenlijking van gestelde doelen mogelijk maken.⁹ Het valt op dat het wetsvoorstel vergelijkbare mechanismen slechts in beperkte mate bevat. De in het wetsvoorstel geregelde taak voor het PBL

⁸ Zie ook het advies van 13 september 2016 over de ontwerpMiljoenennota 2017 (W06.16.0262/III/B), Kamerstukken I, 2016/17, 34 550, nr. 3. In dat advies heeft de Afdeling opgemerkt dat met de maatregelen zoals die zijn afgesproken in het Energieakkoord slechts voor de periode tot 2023 is voorzien in het zetten van concrete stappen. Wat voornamelijk ontbreekt is een concreet, consistent en geloofwaardig beleid voor het klimaat voor de langere termijn, aldus het advies. Zie ook het advies van 19 oktober 2016 over het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van de op 12 december 2015 tot stand gekomen Overeenkomst van Parijs (W14.16.0284/IV), Kamerstukken II 2016/17, 34 589, nr. 4.

⁹ In het geval van de Wet houdbare overheidsfinanciën is er een onafhankelijk nationale begrotingstoezichthouder (national fiscal council) die bevordert dat de regeringen zich aan de gestelde doelen houden. In het geval van de Comptabiliteitswet is er de Algemene Rekenkamer die de taak heeft om zich aan de hand van het rechtmatigheidsonderzoek een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de uitgaven.

voorziet hier weliswaar ten dele in, maar niet volledig.¹⁰ De taak van het PBL is beperkt tot het aanleveren van feitelijke gegevens en het rapporteren over effecten van het beleid. De toelichting benadrukt daarbij de «puur» wetenschappelijke aard van deze taak.¹¹ Een inhoudelijke kwalificatie van het beleid met een oordeel geeft het PBL derhalve niet.

Ook de klimaatwetgeving in verschillende andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Finland, voorziet in een aanvullend beoordelingsmechanisme. In het geval van het Verenigd Koninkrijk en Finland geschiedt dat middels een specifieke daartoe ingestelde instantie (respectievelijk de Britse Committee on Climate Change en het Finse Klimaatpanel).¹² Verschillende instellingen, waaronder de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in zijn consultatiereactie, hebben ook voorstellen gedaan voor de vormgeving van zo'n mechanisme in een Nederlandse klimaatwet.¹³

De Afdeling adviseert een aanvullend beoordelingsmechanisme in het wetsvoorstel op te nemen en indien daarvan wordt afgezien daarvoor in de toelichting een rechtvaardiging te geven.

De initiatiefnemers zijn het met de Afdeling eens dat het wenselijk is het beoordelingsmechanisme in het wetsvoorstel te versterken om op die wijze het verwezenlijken van de doelstellingen van de wet dichter bij te brengen. De controle op de regering verloopt in een democratische rechtsstaat primair via het parlement. Tijdige, gezaghebbende en openbare signalering dat het bereiken van de doelstellingen in gevaar komt, kan deze controle versterken. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dan ook aangepast. Voorgesteld wordt een Klimaatcommissie in te stellen. De initiatiefnemers hebben hierbij met name gekeken naar de vormgeving en taken van het Committee on Climate Change zoals die in de Climate Change Act zijn opgenomen. In lijn met de Climate Change Act wordt aan de Klimaatcommissie een adviserende taak opgedragen ten behoeve van de uitvoering van de Klimaatwet. Het advies van de Klimaatcommissie inzake het nationaal emissiebudget heeft een zwaarwegend karakter, wat inhoudt dat de regering hier alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. De «comply or explain» systematiek blijkt in het Verenigd Koninkrijk goed te functioneren en vormt de basis voor het gevoerde beleid ter uitvoering van de Climate Change Act. De Klimaatcommissie is vormgegeven als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges, aangezien de taakopdracht van de Klimaatcommissie binnen de werking van deze wet valt. Deze vormgeving brengt met zich mee dat de commissie een onafhankelijke positie ten opzichte van de regering inneemt, iets dat bij bijvoorbeeld een regeringscommissaris, planbureau of directoraat-generaal niet mogelijk is.

¹⁰ Zie de artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel voor de taken van het PBL. Deze taken betreffen het rapporteren over de verwachte ontwikkeling van het klimaat, het uitvoeren van berekeningen, evaluaties en prognoses voor het klimaatplan, het op basis hiervan adviseren ten aanzien van het te voeren klimaatbeleid, en het rapporteren over de mate waarin de getroffen maatregelen hebben bijgedragen aan realisering van de doelstellingen.

¹¹ Toelichting, paragraaf 4.6.

¹² Zie Faber, A., P. de Goede en M. Weijnen (2016), Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerend, WRR-Policy Brief 5, Den Haag: WRR, paragraaf 3.2.

¹³ De Rli wijst op een regeringscommissaris (zie de consultatiereactie en het rapport *Rijk zonder CO₂. Naar een duurzame energievoorziening in 2050*, Rli (2015), blz. 61). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft gewezen op een klimaatautoriteit als bewaker van de lange termijn (zie Faber, A., P. de Goede en M. Weijnen (2016), Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerend, WRR-Policy Brief 5, Den Haag: WRR, paragraaf 3.4).

Bij de vormgeving van de voorgestelde Klimaatcommissie is ook nadrukkelijk gekeken naar de suggesties die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid doet ten aanzien van het instellen van een «klimaatautoriteit» in haar WRR-Policy Brief 5, Klimaatbeleid voor de lange termijn. De WRR onderscheidt vier functies die de klimaatautoriteit zou moeten vervullen: adviseringsfunctie, monitoringsfunctie, coördinatiefunctie en deliberatieve functie. De initiatiefnemers achten deze functies inderdaad essentieel voor het bereiken van de doelstellingen. Echter, zij zijn van mening dat het niet wenselijk is deze allen bij één instantie neer te leggen. De adviserende functie en de inherent daarbij behorende signalerende functie worden wel bij de Klimaatcommissie belegd. De monitoringsfunctie, of de functie van de rekenmeester, wordt echter met name door het PBL vervuld, dit om advisering en beoordeling niet in één neer te leggen. De deliberatieve functie, waarbij maatschappelijke dialoog over het lange termijn beleid gestimuleerd en georganiseerd wordt, en waarin nadrukkelijk participatie, dialoog en maatschappelijk initiatieven gestimuleerd worden, wordt bij de Minister neergelegd om zijn verantwoordelijkheid op dit punt te benadrukken. De initiatiefnemers zijn van mening dat de wijze waarop in het wetsvoorstel deze functies worden verdeeld over de regering, de Klimaatcommissie en het Planbureau voor de Leefomgeving een solide systeem van *checks and balances* neerzet.

3. Aanvullende mechanismen voor participatie en financiering?

a. Beperking tot beleidsprocessuele borging

Uit de toelichting spreekt een duidelijke ambitie: gesproken wordt over onder meer het vastleggen van het politieke proces voor de regering «zodat de doelen ook bereikt worden», «het borgen van de einddoelen» middels het wetsvoorstel en over de ambitie die «Nederland bij de koplopers brengt».¹⁴ Er is niet alleen sprake van een technologische maar ook van een maatschappelijke opdracht, aldus de toelichting, en het voorstel beoogt de politieke en maatschappelijke processen zo te organiseren dat de gestelde doelen ook worden gehaald.¹⁵

De Afdeling onderstreept het belang van de ambitie zoals die uit de toelichting blijkt en benadrukt dat in de toelichting terecht wordt gewezen op participatie vanuit de samenleving en het bieden van meer investeringszekerheid voor lokale overheden, bedrijven en huishoudens.¹⁶ Uitgaande van deze ambitie merkt de Afdeling het volgende op.

Het voorstel voorziet, zoals aangegeven, uitsluitend in een beleidskader dat ervoor moet zorgen dat de regering de doelstellingen haalt. Het betreft derhalve slechts een processuele borging van doelrealisatie, hoe belangrijk deze ook is vanwege de continuïteit van beleid over verschillende kabinetsperiodes heen. De ambitie van de indieners om niet alleen het politieke maar ook het maatschappelijke proces zo te organiseren dat doelen worden gehaald en om meer houvast te bieden met het oog op investeringsbereidheid en investeringszekerheid, vergt echter meer dan alleen processuele borging.

In de toelichting wordt aangegeven dat de samenleving soms harder loopt dan de politiek in Den Haag. Dat is blijkens de toelichting reden waarom het voorstel zich richt op voorspelbaar, afrekenbaar en minder vrijblijvend beleid en op een overheid die initiatieven niet beknot.¹⁷

¹⁴ Toelichting, inleiding en paragraaf 3.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 5.3.

¹⁶ Toelichting, inleiding.

¹⁷ Toelichting, inleiding.

Echter, juist de aanname dat andere overheden en maatschappelijke actoren harder lopen dan de landelijke overheid, kan reden zijn om in de wet te borgen dat deze ook daadwerkelijk worden betrokken bij de invulling van het beleid en dat wettelijk wordt geborgd dat zij daartoe worden gefaciliteerd. Daarenboven kan, zoals de toelichting terecht stelt, het achterliggende doel van het voorstel niet worden bereikt «zonder dat iedereen er aan meedoet».¹⁸

Een aanvullend instrumentarium waarbij de wetgever zich niet alleen richt tot de regering (en Staten-Generaal) zou met andere woorden de ambitie van de indieners kunnen ondersteunen en daarmee realisatie van klimaatdoeleinden bevorderen. In dit kader wijst de Afdeling erop dat in de consultatiereacties van het PBL, de Rli, VNO/NCW en FNV bij de beoordeling van het voorstel eveneens is gewezen op onder andere participatie van decentrale overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zoals milieuorganisaties, op wettelijke grondslagen voor mechanismen of organen die de voortgang van het proces bewaken, en op sturing van financiële middelen en derhalve op ondersteuning ten behoeve van innovatie en voorwaarden voor investeringszekerheid.

Daarenboven zij gewezen op de oproep van actoren die in de praktijk mede moeten bewerkstellingen dat klimaatdoeleinden worden gehaald. Zo pleit de zogenoemde «Transitiecoalitie» – een samenwerkingsverband van uiteenlopende partijen – voor een «borgingsmechanisme dat de partijen verbindt en aanspreekt op een voortvarende en consistente uitvoering en de gemaakte afspraken onafhankelijk borgt over kabinetten heen en het opzetten van een nationale investeringsbank die investeringen in verdere innovatie en in grote energieprojecten op land en op zee mogelijk maakt.»¹⁹ Daarmee wordt gewezen op de noodzaak van een bredere reikwijdte dan het voorgestelde beleidsprocedurele borgingsmechanisme. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht. De gedachte zou kunnen zijn dat hetgeen in het voorgaande is benoemd, in het voorgestelde klimaatplan aan de orde komt. Omdat de betreffende opmerkingen en aanbevelingen uit de consultatieronde echter niet in de toelichting worden vermeld en besproken, is onduidelijk of en welke van de genoemde aandachtspunten in het klimaatplan zullen worden opgenomen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat er in de consultatieronde aanbevelingen zijn gedaan met betrekking tot het creëren van een aantal wettelijke grondslagen. De toelichting gaat niet in op deze aanbevelingen.

Met betrekking tot een eventueel instrumentarium, aanvullend aan de processuele borging die het voorstel biedt, wijst de Afdeling op het volgende.

b. Aanvullend instrumentarium

i. Participatie van relevante actoren

De realisatie van klimaatdoelen kan, als gezegd, niet zonder de inzet van actoren zoals decentrale overheden en waterschappen, maatschappelijke partijen zoals bedrijven en milieuorganisaties, en burgers. Het huidige klimaatbeleid wordt, zoals ook door de toelichting is onderkend, gevormd door het Energieakkoord. Terecht vermeldt de toelichting dat dit akkoord

¹⁸ Toelichting, inleiding.

¹⁹ De «Transitiecoalitie», bestaande uit onder meer energiebedrijven als Shell, Nuon en Essent, de havens van Amsterdam en Rotterdam, Schiphol en ondernemingen als Rabobank, KPN, Aegon en IBM, heeft deze oproep gedaan in een ingezonden brief in de Volkskrant van 26 oktober 2016, getiteld «We moeten vaart maken met de Energietransitie».

een fundament is onder het klimaat- en energiebeleid.²⁰ De toelichting gaat echter niet in op de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het Energieakkoord en in het bijzonder tot de partijen die zich daaraan hebben verbonden. Het PBL stelt in de consultatiereactie de vraag of het de bedoeling is dat de regering in overleg treedt met de partijen van het Energieakkoord om tot een gezamenlijk uitwerkingsplan te komen of dat het initiatief meer bij het kabinet wordt gelaten en het Energieakkoord als uitvoeringsinstrument wordt gezien. In de toelichting ontbreekt een reactie hierop. Dat, zoals de toelichting opmerkt, het huidige Energieakkoord loopt tot 2023, is geen reden om hieraan geen aandacht te besteden. Het is immers niet uitgesloten dat het Energieakkoord wordt verlengd dan wel dat een nieuw akkoord wordt overeengekomen.^{21, 22} In de verschillende consultatiereacties wordt aandacht besteed aan een wettelijke verankering van maatschappelijke participatie.²³ De Rli wijst in dit verband tevens op een wettelijke grondslag voor het maken van afspraken tussen bedrijven met het oog op mededingingsrechtelijke aspecten.²⁴ De toelichting gaat op het voorgaande niet in.

ii. Financiële voorwaarden

Realisering van klimaatdoelstellingen is niet mogelijk zonder een adequate verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen, aanvullende regelgeving en financiële middelen. Investerings- (verdere) innovatie en het mogelijk maken van grote energieprojecten zullen noodzakelijk zijn. Dat vergt niet alleen integraal beleid maar ook andere instrumenten die borgen dat – gelet op de omvang van de benodigde financiën – de noodzakelijke investeringsbereidheid wordt bewerkstelligd.²⁵ In dat kader wijst de Afdeling op suggesties en aanbevelingen ter zake, zoals die van het opzetten van een nationale investeringsbank.²⁶ Het komt de Afdeling voor dat investeringsbereidheid een noodzakelijke voorwaarde voor een effectief klimaatbeleid is, die niet kan worden verkregen zonder een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen en financiële middelen. De toelichting onderkent weliswaar dat sprake moet zijn van meer investeringszekerheid voor betrokken partijen, maar geeft er geen blijk van dat de verschillende mogelijkheden daartoe in ogenschouw zijn genomen.

²⁰ Hoofdstuk 2 van de toelichting: «Een belangrijke stap in Nederland is bovendien het Energieakkoord dat met 40 partijen – van Greenpeace tot Shell – is gesloten. Dat akkoord legt een fundering onder het klimaat- en energiebeleid».

²¹ Hoofdstuk 2 van de toelichting: «Dit akkoord biedt echter nog geen zekerheid voor na het jaar 2023 en bij de uitvoering zelf zullen alle zeilen bijgezet moeten worden om de gedefinieerde doelstellingen te halen.»

²² Het Energieakkoord heeft volgens de Nationale Energieverkenning 2016 van het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), Amsterdam/Petten 2016, blz. 10, «evident voor een enorme beleidsdynamiek gezorgd.»

²³ Artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel.

²⁴ Zie in dit verband ook het artikel «Klimaatbeleid en mededinging» van N. Koeman en A. Koeman in de NJB 2016/33, blz. 2372–2378.

²⁵ In een verkenning komt consultancyfirma McKinsey, onder verschillende aannamen, tot een benodigde investering van € 10 miljard/jaar in de periode 2020–2040 om een emissiereductie van 80% te realiseren in 2050. Bij een emissiereductiedoelstelling van 95% in 2050 loopt het investeringsbedrag op naar € 15 miljard/jaar. Tegenover deze kosten staan overigens ook baten in de vorm van een hogere economische groei en meer banen. Zie McKinsey&Company, Versnellen van de energietransitie: kostbaar of kansrijk? Een gedachte-experiment voor Nederland, 2016.

²⁶ Zie Faber, A., P. de Goede en M. Weijnen (2016), Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerend, WRR-Policy Brief 5, Den Haag: WRR, paragraaf 3.5.

c. Conclusie

Het voorstel bevat concrete klimaatdoelstellingen en een beleidskader dat borgt dat sprake kan zijn van een klimaatbeleid over de duur van verschillende kabinetten heen. Uit de toelichting spreekt de ambitie om de klimaatdoelstellingen daadwerkelijk te realiseren. Dat gaat verder dan de voorgestelde wettelijke bepalingen die zien op doelstellingen voor uitsluitend de regering en een beleidskader dat slechts processuele borging biedt.

Daadwerkelijke realisatie van de gestelde doelen vergt immers ook participatie en financiering. De toelichting gaat echter niet in op hetgeen daarover onder meer in de consultatieronde is opgemerkt.

De Afdeling adviseert de toelichting in te gaan op een eventueel aanvullend, hiervoor onder onderdeel b besproken instrumentarium en daarvoor zo nodig in het wetsvoorstel grondslagen op te nemen.

Gelet op de inspanningen die in Nederland geleverd zullen moeten worden om de doelstellingen van het wetsvoorstel te halen, is het inderdaad van groot belang dat de uitvoering van het wetsvoorstel niet alleen «top down» gebeurt, maar juist ruimte laat voor een «bottom up» benadering. Hierbij dienen alle betrokken partijen, zowel bestuursorganen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers zeer nauw te worden betrokken en dialoog en maatschappelijke initiatieven moeten gestimuleerd worden. De initiatiefnemers erkennen dat de formele inspraakprocedure van de Algemene wet bestuursrecht die bij de vaststelling van een klimaatplan gevolgd moet worden een te beperkt instrument is. Hoewel participatie ook zonder wettelijke grondslag kan geschieden, achten de initiatiefnemers het in dit geval inderdaad wenselijk hierover in het voorstel een bepaling op te nemen. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op dit punt aangepast. Het wetsvoorstel geeft tevens aan dat door middel van overleg het sluiten van overeenkomsten bevorderd wordt. Bovendien zal de klimaatcommissie ook initiatieven vanuit medeoverheden en andere partijen ondersteunen. Dit wetsvoorstel is echter niet de plaats om mededingingsrechtelijke vraagstukken te adresseren. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat op dat punt kan worden aangesloten bij initiatieven van de regering op dit punt.

De initiatiefnemers erkennen dat het wetsvoorstel alleen onvoldoende zal zijn om de reductiedoelstellingen te behalen. Een groot deel van de uitvoering zal moeten geschieden van maatregelen die voortvloeien uit het klimaatplan en de klimaatbegroting. Daarnaast zal in flankerend beleid moeten worden voorzien. Het vrijmaken van middelen en het inrichten van bijvoorbeeld een investeringsbank zal hiervoor inderdaad noodzakelijk zijn. Het voorliggende wetsvoorstel is echter niet plaats om dit flankerend beleid vorm te geven. Het geeft echter wel de kaders waarbinnen de regering maatregelen zal moeten nemen. Besluiten over het al dan niet inrichten van een investeringsbank zullen langs de verplichtingen van het wetsvoorstel moeten worden gelegd en het behalen van de doelstellingen zal in deze besluitvorming moeten worden meegenomen.

4. De doelstellingen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in nationale broeikasgasreductiedoelstellingen ter realisering van de afspraken die zijn overeengekomen in het kader van het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering, en zoals aangescherpt door het Protocol van Kyoto en recent de Overeenkomst van Parijs. De voorgestelde doelen zijn strenger dan de huidige in Europees verband overeengekomen Europese klimaatdoelstellingen. Die

houden een reductie in van de Europese emissie van broeikasgassen met ten minste 40% in 2030 en met ten minste 80–95% in 2050.²⁷ Het wetsvoorstel stelt evenwel voor Nederland een tussendoel van ten minste 55% emissiereductie in 2030 en van een 95% reductie in 2050. Deze doelstellingen hebben betrekking op zowel de sectoren die vallen onder het ETS alsook sectoren die daar niet onder vallen. Uitgangspunt daarbij is dat de voorgestelde doelstellingen in Nederland behaald dienen te worden, dat wil zeggen zonder compensatie in het buitenland.²⁸ Het wetsvoorstel regelt daarom expliciet dat het wetsvoorstel alleen de emissies van broeikasgassen binnen Nederland betreft.²⁹

De Afdeling maakt hierna eerst opmerkingen over de verhouding van nationaal te realiseren doelstellingen tot het Europese beleids- en juridisch kader voor de reductie van broeikasgasemissies. Daarna gaat zij achtereenvolgens in op de effectiviteit van strengere doelen, de economische en financiële gevolgen van het wetsvoorstel en de afdwingbaarheid van de doelstellingen.

a. Broeikasgasemissies binnen de EU

Klimaatverandering is bij uitstek een mondiaal probleem. Het klimaat zal niet veranderen door de inspanningen van één land, terwijl verbeteringen in één land bovendien teniet gedaan kunnen worden door nalatigheid in andere. Daarom zijn Europese/internationale doelen en afspraken nodig om free rider-gedrag van individuele landen tegen te gaan. Ook uit een oogpunt van kostenefficiëntie is een Europese/internationale aanpak het meest effectief. Daarom is in Europees verband het ETS opgezet. Dit is geregeld in Richtlijn 2003/87/EG (hierna: de ETS-richtlijn).³⁰ Deze regelt de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie voor bepaalde sectoren van de economie.

Voor de sectoren die niet onder de ETS-richtlijn vallen, moeten lidstaten aanvullende beleidsinitiatieven en maatregelen invoeren teneinde de emissie van broeikasgassen in deze sectoren verder terug te dringen. 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 (hierna: de ESD-beschikking).³¹

i. Unierechtelijke aspecten betreffende ETS-richtlijn en ESD-beschikking

Het hoofddoel van de ETS-richtlijn en de ESD-beschikking is een substantiële vermindering van broeikasgasemissies. Van belang is dat voor zowel de ETS-richtlijn als de ESD-beschikking geldt dat dit moet worden bereikt met inachtneming van een reeks subdoelen en door middel van bepaalde

²⁷ Zie de mededelingen van de Europese Commissie van 15 december 2011 COM (2011) 885 def.), van 22 januari 2014, COM(2014) 15 def.) en het voorstel van de Europese Commissie van 20 juli 2016 voor een nieuwe verordening ter uitvoering van het Verdrag van Parijs (COM (2016) 482 def.).

²⁸ Hoofdstuk 7 van de toelichting.

²⁹ Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel.

³⁰ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275/32).

³¹ Beschikking 406/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen (PB 2009, L 140/136).

instrumenten.³² Zo bepaalt artikel 1 van de ETS-richtlijn dat de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze moeten worden verminderd. In de considerans van de ESD-beschikking wordt vermeld dat teneinde de verschillen in emissiereductiekosten voor de lidstaten gelijk te trekken, meer geografische flexibiliteit mogelijk te maken en om tegelijk de algemene kosteneffectiviteit van de totale verbintenissen van de Gemeenschap te verhogen, de lidstaten een deel van hun jaarlijkse broeikasgasemissieruimte aan andere lidstaten moeten kunnen overdragen.³³

De bedoeling van het wetsvoorstel is evenwel dat de voorgestelde, verdergaande broeikasgasreductiedoelstellingen eigenstandig, dat wil zeggen zonder compensatie en overdracht tussen lidstaten en met derde landen, behaald worden. Dit leidt tot effecten die zich minder goed verdragen met de subdoelen van de ETS-richtlijn en de ESD-beschikking, te weten dat door middel van compensatie en overdracht tussen lidstaten en met derde landen de broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze worden verminderd. Door niet te voorzien in compensatie en overdracht kan de goede werking van de ETS-richtlijn en de ESD-beschikking worden belemmerd.³⁴ Immers, het Nederlandse bedrijfsleven kan als gevolg daarvan eerder genoopt zijn om duurdere emissiereductiemaatregelen binnen Nederland te treffen. Dat kan ook weer van invloed zijn op de vraag naar en het aanbod van emissierechten. Het is weliswaar juist, zoals in de toelichting wordt opgemerkt, dat de ETS-richtlijn en de ESD-beschikking op zichzelf verdergaande maatregelen toestaan teneinde broeikasgasemissies te reduceren, maar de toelichting gaat er aan voorbij dat ook de subdoelen van deze regelingen in acht dienen te worden genomen.³⁵ Dat het wetsvoorstel zelf nog geen concrete maatregelen bevat voor de vermindering van de broeikasgasemissies en die maatregelen eerst in het klimaatplan worden opgenomen, neemt niet weg dat de voorgestelde opzet van het beleidskader zoals dat bedoeld is te functioneren, in overeenstemming met het Unierecht moet zijn.

Voorts merkt de Afdeling op dat op grond van artikel 193 VWEU verdergaande maatregelen ter kennis van de Commissie moeten worden gebracht. De toelichting geeft niet aan op welke wijze en termijn dit alsnog zal gebeuren.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het bovenstaande aan te vullen.

De initiatiefnemers zijn zich bewust van de Europeesrechtelijke aspecten indien er nationale maatregelen worden vastgesteld die van invloed zijn op de emissies van broeikasgassen. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat het onvermijdelijk is dat er aanvullende nationale maatregelen worden

³² Zie ook HvJEU 29 maart 2012, zaak C 504/09 P, Commissie/Polen, ECLI:EU:C:2012:178, punt 77: «Het uitdrukkelijke hoofddoel van richtlijn 2003/87 is de substantiële vermindering van broeikasgasemissies teneinde de verplichtingen van de Unie en van de lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto te kunnen nakomen. Dit doel moet worden bereikt met inachtneming van een reeks subdoelen en door middel van bepaalde instrumenten. Het belangrijkste instrument hiervoor is de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals blijkt uit artikel 1 van richtlijn 2003/87 en punt 2 van de considerans van deze richtlijn. Artikel 1 bepaalt dat deze regeling de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze beoogt te verminderen. De andere subdoelen van die regeling zijn met name, zoals in de punten 5 en 7 van de considerans van deze richtlijn is uiteengezet, het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid en het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden.»

³³ Overweging 10 van de ESD-beschikking.

³⁴ Zie HvJEU 16 december 2008, zaak C-127/07, Arcelor Atlantique, ECLI:EU:C:2008:728, punten 32 en 33.

³⁵ Paragraaf 5.2 van de toelichting.

genomen zolang het Europees systeem tekortkomingen vertoond. Ook de regering heeft in de Energieagenda aangegeven dat bovenop het ETS aanvullende beleid zal worden vastgesteld. Bij de vaststelling van nationale maatregelen worden uiteraard alle procedurele voorschriften die van toepassing zijn in acht genomen. Dit betekent dat indien er ogv artikel 193 VWEU verdergaande maatregelen genomen worden, deze ter kennis worden gesteld aan de Commissie.

ii. Toegevoegde waarde nationaal te realiseren doelen in relatie tot ETS

Hoewel de ETS-richtlijn ruimte laat voor nationale maatregelen, dringt zich de vraag op of dat ook zinvol is. De Afdeling onderkent dat het ETS-systeem, hoewel het effectief een prijs toekent aan broeikasgassen, op dit moment nog onvoldoende functioneert en dat dat ook allereerst wordt erkend. Zij wijst echter ook op de voorgenomen maatregelen om de werking van het systeem te verbeteren.³⁶ Wanneer het ETS als zodanig adequaat functioneert, valt niet goed in te zien wat de extra eis dat de emissiereductiedoelstelling binnenlands moet worden gerealiseerd daaraan nog kan toevoegen, zeker wat de ETS-sectoren betreft. Het ETS is een op het marktmechanisme gebaseerd systeem en kan daardoor naar zijn aard niet garanderen dat reductie van broeikasgasemissies binnenlands worden gerealiseerd. Het systeem is er immers op gericht om op Europees niveau emissiereducties te bewerkstelligen waar dat tegen de laagste kosten mogelijk is, maar kan op voorhand geen zekerheid bieden over de exacte locatie van de reductie.³⁷

Dat Nederland, zoals de toelichting vermeldt, een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft voor het behalen van CO₂-reductie is weliswaar op zichzelf juist, maar Nederland neemt die verantwoordelijkheid ook door deel te nemen aan het ETS.³⁸ Enkel wanneer onvoldoende vertrouwen zou bestaan in het functioneren van het ETS-systeem kunnen dan nationale doelstellingen en aanvullende nationale beleidsinitiatieven en maatregelen van toegevoegde waarde zijn.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting de keuze om de doelstellingen en het beleidskader ook te laten zien op de sectoren die vallen onder het ETS, dragend te motiveren en anders het voorstel aan te passen.

Zoals hierboven aangegeven erkent ook de regering in de Energieagenda dat het noodzakelijk kan zijn om aanvullende beleid vast stellen voor de ETS-sector. Om het probleem van *carbon leakage* te adresseren verdient

³⁶ Voorstel van de Commissie van 15 juli 2015 voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen (COM(2015) 337). Zie ook Besluit (EU) 2015/1814 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2015 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG (PB 2015, L 264/1) waarbij per 2018 een marktstabiliteitsreserve wordt ingesteld om onevenwichtigheden in vraag en aanbod van emissierechten weg te nemen.

³⁷ Het Europese systeem van verhandelbare emissierechten werkt, kort weergegeven, als volgt. Installaties die vallen onder het systeem hebben emissierechten nodig om CO₂ te mogen uitstoten. Deze emissierechten zijn vrij verhandelbaar op een Europese markt waar een prijs tot stand komt. Er is een plafond voor de hoeveelheid beschikbare emissierechten. Dat plafond daalt ieder jaar (met 1,7% per tot en met 2020; vanaf 2021 is een versnelde daling met 2,2% per jaar voorzien). Het gevolg is dat emissierechten schaarser worden en in prijs toenemen. Hierdoor wordt het voor marktpartijen steeds aantrekkelijker om hun CO₂-uitstoot te reduceren, omdat zij elke keer een (kosten)afweging zullen maken tussen enerzijds het opkopen van emissierechten en anderzijds het reduceren van hun CO₂-uitstoot. Partijen die tegen relatief lage kosten hun emissies kunnen reduceren zullen daartoe dan ook eerder overgaan, omdat dat voor hen vanuit kostenoptiek eerder optimaal is. Het systeem van verhandelbare emissierechten draagt er aldus aan bij dat emissiereductie plaatsvindt op die locatie waar dat tegen de laagste kosten kan.

³⁸ Hoofdstuk 7 van de toelichting.

het daarom allereerst de voorkeur dat de Overeenkomst van Parijs zich zal vertalen naar een Europese doelstelling voor de reductie van broeikasgas-emissies voor 2030 en 2050 die in lijn ligt met de doelstellingen in deze Klimaatwet. Als dit onverhoopt niet het geval is, dan kunnen maatregelen genomen worden om het waterbedeffect tegen te gaan en het ETS te versterken. Op Europees niveau kan er bijvoorbeeld voor worden gepleit dat landen de mogelijkheid krijgen om minder rechten te veilen binnen het Emissie Handels Systeem (ETS) als zij desgewenst ambitieuzer willen zijn dan de EU. Desnoods kunnen ook nationale maatregelen genomen worden om het waterbedeffect tegen te gaan, zoals bijvoorbeeld door de opkoop van rechten het Europese plafond voor de uitstoot van broeikasgassen te laten dalen. In de toelichting zijn hierover een aantal passages opgenomen.

b. Effectiviteit van strengere doelen

i. Strengere doelen voor broeikasgasreductie

Het wetsvoorstel gaat bewust verder dan de Europese doelstelling van 40% minder uitstoot van broeikasgassen in 2030. De indieners wijzen daarbij op de eigen verantwoordelijkheid van Nederland voor het behalen van CO₂-reductie die voortvloeit uit de Overeenkomst van Parijs en de uitspraak in de Urgenda-zaak.^{39, 40}

De Afdeling begrijpt de ambitie van de initiatiefnemers, maar heeft wel vragen of de door indieners voorgestelde strengere doelstellingen zullen bijdragen aan het daadwerkelijk realiseren van de doelstellingen van het wetsvoorstel. Hiervoor heeft de Afdeling al opgemerkt dat niet goed valt in te zien hoe het uitgangspunt dat emissiereducties binnenlands moeten worden gerealiseerd zich verhoudt tot het ETS-systeem, dat naar zijn aard nu eenmaal niet op voorhand kan garanderen dat emissiereducties op een bepaalde locatie worden gerealiseerd. Indien de nationaal te realiseren emissiereductiedoelstelling bovendien nog eens strenger is dan de Europese doelstellingen, rijzen temeer vragen over de effectiviteit daarvan uit de optiek van zowel doelbereik als kostenefficiëntie. Een strenger nationaal doel zal, gegeven een overeengekomen Europese doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies, er slechts toe leiden dat op een later moment en/of op een andere plaats, in Europa méér kan worden uitgestoten – het zogenoemde «waterbedeffect».⁴¹ Voor energie-intensieve sectoren bestaat bovendien de kans dat deze zich verplaatsen naar landen buiten de EU, indien daar minder strenge emissiebepalingen bestaan. Het gevolg is dan zogenoemde «koolstoflekkage» (carbon leakage), waarbij er buiten de EU meer broeikasgassen worden uitgestoten, maar bij een gelijkblijvend ETS-emissieplafond in Europa niet minder.

Ook kan een strengere nationale doelstelling leiden tot een eenzijdig concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven in met name de ETS-sectoren, bijvoorbeeld omdat Nederlandse partijen steeds voorop zullen moeten lopen in de ontwikkeling en adoptie van nieuwe technieken en niet (optimaal) kunnen profiteren van ontwikkelingen en innovaties in het buitenland. Het gevolg kan dan zijn dat Nederlandse bedrijven marktaandeel verliezen aan buitenlandse bedrijven die meer produceren

³⁹ Hoofdstuk 6 van de toelichting.

⁴⁰ Rb Den Haag 24 juni 2015, nr. C/09/456689 / HA ZA 13–1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

⁴¹ Vergelijk ook Gerecht 7 november 2007, zaak T-374/04, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:T:2007:332, punt 132.

ten laste van het klimaat. Ook het CPB heeft hiervoor aandacht gevraagd.⁴²

Indien nationaal een strenger klimaatbeleid wenselijk wordt geacht, dan kan dat op andere wijze mogelijk doelmatiger worden vormgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning bij het klimaatbeleid van andere, minder welvarende landen. Succesvol klimaatbeleid eist immers een internationaal, en ook op Europees niveau gecoördineerde aanpak. Steeds strengere Europese klimaatdoelen zullen een steeds grotere inzet vragen van de minder welvarende EU-landen. Klimaathulp aan deze landen kan noodzakelijk blijken om in Europa overeenstemming te bereiken over toekomstige, strengere Europese klimaatdoelen.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de keuze voor strengere nationale emissiereductiedoelstellingen dragend te motiveren, daarbij tevens in te gaan op alternatieve mogelijkheden om een strenger klimaatbeleid vorm te geven en zo nodig het voorstel aan te passen.

Zoals aangegeven is het klimaatprobleem een grensoverschrijdend probleem dat een internationale aanpak vergt. De Overeenkomst van Parijs betekent gelukkig een internationale doorbraak in het klimaatbeleid en maakt dit risico kleiner. Mochten inspanningen ondanks Parijs niet in lijn zijn met de afspraken binnen de EU, dan zijn nationale maatregelen mogelijk. Aantoonbaar gevoelige industrieën kunnen worden ontzien, en bekeken kan worden of de productie van vuile goederen kan worden tegengegaan met bijvoorbeeld CO₂-grensheffingen.

Daarbij biedt voorop lopen ook vele kansen, ook voor het bedrijfsleven, terwijl achterblijven juist een risico is. Het uitstellen van maatregelen vergroot de kans op schoksgewijze aanpassingen die dan later nodig zijn. Dat doet de economie schade, en vergroot de tegelijkertijd de risico's van klimaatverandering. Dat is een hypotheek op onze toekomstige welvaart waar we niet voor kiezen. DNB stelt dat uitstel op termijn van de transitie naar een CO₂-neutrale economie leidt tot veel hogere kosten zal leiden.⁴³ Voor de economie is het dan ook beter om. Het tijdig inzetten van een geloofwaardig pad naar een CO₂-neutrale economie in te zetten, kan dit voorkomen. Dat is precies wat de Klimaatwet beoogt: het geeft duidelijkheid aan investeerders opdat de juiste beslissingen worden genomen op het juiste moment.

ii. Doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie

In Europees verband geldt voor Nederland nu een streefcijfer voor het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen van 14% in 2020.⁴⁴ Het wetsvoorstel voorziet naast strengere doelstellingen voor de reductie van broeikasgassen ook in een afzonderlijke doelstelling van 100% hernieuwbare energie in 2050.

⁴² CPB, Voorontwerp Klimaatwet GroenLinks en de PvdA, maart 2016.

⁴³ DNB (2016), *Tijd voor Transitie*.

⁴⁴ Het streefcijfer voor Nederland voor het aandeel hernieuwbare energie van 14% in 2020 is onderdeel van de doelstelling van 20% hernieuwbare energie in 2020 voor de Europese Unie als geheel (Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140/16)). Overigens heeft de Europese Commissie eerder dit jaar aangegeven een voorstel te overwegen voor een aandeel hernieuwbare energie van 27% in 2030 voor de Europese Unie als geheel (COM(2016) 482 final).

De wenselijkheid van een afzonderlijke doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix in 2050 valt minder goed in te zien. Hernieuwbare energie is, naast energiebesparing, immers een middel gericht op het bereiken van de (primaire) doelstelling van het reduceren van broeikasemissies. Een afzonderlijke doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie, gefixeerd en bindend vastgelegd in de wet, fixeert ook de beleidsruimte. Gegeven de omvang van de maatschappelijke opgave alsmede de lange tijdshorizon waarmee het klimaatprobleem gepaard gaat, is het van belang de bewegingsruimte zo groot mogelijk te houden. Zo kunnen nieuwe technologische ontwikkelingen immers leiden tot gewijzigde inzichten over bijvoorbeeld de (kosten)optimale verdeling tussen een zeker aandeel hernieuwbare energie in combinatie met een zeker percentage energiebesparing. Een in de wet gefixeerd doel voor een van de instrumenten zou daaraan dan in de weg kunnen staan en er aldus toe kunnen leiden dat het bereiken van het primaire doel mogelijk niet op de meest effectieve wijze plaatsvindt. Onder andere de Rli, het PBL, het CPB en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben hierop gewezen.⁴⁵

Daarenboven vraagt de Afdeling aandacht voor het gegeven dat het sturen op verschillende doelen tegelijkertijd kan leiden tot (onvoorziene) inefficiënties en contraproductieve wisselwerkingen. Zo heeft het stimuleren van hernieuwbare energie bijgedragen aan het huidige overschot van emissierechten en daarmee mede aan de huidige lage CO₂-prijs in het ETS. Deze lage prijs staat, in ieder geval op korte termijn, een krachtige prikkel voor investeringen in emissiereductiemaatregelen in de weg.⁴⁶

Gelet op de wenselijkheid om de omvangrijke emissiereductiedoelstelling zo doelmatig mogelijk te realiseren, geeft de Afdeling in overweging af te zien van het in de wet opnemen van een gefixeerde doelstelling voor het aandeel hernieuwbare energie in 2050.

Naar mening van de initiatiefnemers is een hernieuwbare energie juist een belangrijk doel van klimaatbeleid. Een groot deel van de CO₂ emissies hangt samen met de energievoorziening. Om de doelstellingen voor 2050 te halen is dan ook een fors aandeel hernieuwbare energie nodig. Vastleggen van de lange termijn doelstelling voor 100% hernieuwbare energie in 2050 voorkomt wijzigingen in het beleid en draagt naar mening van de indieners bij aan borging van het instrumentarium, waarmee investeringen in verdere innovatie en in grote energieprojecten op land en op zee mogelijk worden gemaakt. De combinatie van het doel voor CO₂ reductie en het doel voor hernieuwbare energie geeft de gewenste contouren van een route aan waarlangs de einddoelen gehaald dienen te worden, zonder de route bij voorbaat precies vast te leggen. De toelichting is op dit punt uitgebreid.

c. Economische en financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn, zo stellen de indieners, afhankelijk van de wijze waarop het klimaatbeleid uiteindelijk zal worden vormgegeven en welke maatregelen worden genomen om de doelstel-

⁴⁵ Rli, Rijk zonder CO₂. Naar een duurzame energievoorziening in 2050, september 2015; PBL, Commentaar op Voorontwerp Klimaatwet, februari 2016; CPB, Voorontwerp Klimaatwet GroenLinks en de PvdA, maart 2016; Faber, A., P. de Goede en M. Weijnen (2016), Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerend, WRR-Policy Brief 5, Den Haag: WRR. Zie ook Rapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen, april 2016.

⁴⁶ Zie Rapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen, april 2016, blz. 30.

lingen uit het wetsvoorstel te behalen.⁴⁷ Voor zover de nationale doelstellingen uit het wetsvoorstel verder reiken dan de doelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs zal uit de klimaatplannen moeten blijken wat de additionele maatschappelijke en economische kosten van de benodigde maatregelen zijn, aldus de toelichting.

De toelichting beperkt zich met betrekking tot de economische en financiële gevolgen tot wat hierboven is weergegeven. Vaststaat echter dat de in het kader van het klimaatbeleid benodigde energietransitie en energiebesparingsmaatregelen hoe dan ook met substantiële (maatschappelijke) kosten gepaard zullen gaan.⁴⁸ Gegeven de huidige verwachting dat de Nederlandse emissie van broeikasgassen in 2020 23% lager ligt dan in 1990, impliceert een emissiereductiedoelstelling van 40% resp. 55% in 2030 (ten opzichte van 1990) voor de periode 2020–2030 dan een aanzienlijke verzwaring van het jaarlijkse reductietempo ten opzichte van het nu voorziene gerealiseerde reductietempo in de periode 1990–2020.⁴⁹ Dit illustreert de zwaarte van de maatschappelijke opgave die uit het wetsvoorstel volgt, hetgeen temeer pleit voor het hanteren van de meest kosteneffectieve aanpak. De Nederlandsche Bank noemt in een studie de kosten «waarschijnlijk beheersbaar», mits de energietransitie geleidelijk verloopt.⁵⁰ De transitiekosten lopen echter op wanneer de transitie sneller moet plaatsvinden, bijvoorbeeld als gevolg van een strenger tussendoel. Hoewel de Afdeling onderkent dat van een versnelde energietransitie in potentie ook (maatschappelijke) baten kunnen uitgaan, acht zij de toelichting van de indieners op de economische en financiële gevolgen te summier, temeer nu de indieners er met het wetsvoorstel voor kiezen om nationaal strengere doelen te stellen die bovendien niet in het buitenland mogen worden gecompenseerd.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de toelichting aan te vullen.

De initiatiefnemers benadrukken dat voorop lopen enorme kansen biedt. Het halen van deze doelstelling vergt grote veranderingen van alle delen van de samenleving, maar in het bijzonder van de CO₂-intensieve bedrijfstakken. Uitgaande van het einddoel van tenminste 95% CO₂-reductie in 2050, dat nodig is voor het behalen van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, is een versnelling t.o.v. de historische emissiereductie noodzakelijk. Het stellen van een duidelijke en hoge ambitie is naar mening van de indieners dan ook de beste wijze om te zorgen dat Nederland op een geleidelijke wijze de omslag naar een koolstofarme economie kan maken. Het is ook de beste manier om te zorgen dat Nederland hiervan de vruchten plukt. De toelichting is op dit punt uitgebreid, waarbij zowel de kansen als de risico's aan bod komen.

d. Afdwingbaarheid van de doelstellingen

De in artikel 3 van het wetsvoorstel voorgestelde broeikasgasreductiedoelstellingen zijn zodanig geformuleerd dat het bindende, afdwingbare verplichtingen lijken waarop burgers en organisaties zich kunnen beroepen wanneer deze niet (lijken te) worden gerealiseerd.⁵¹ Dat is

⁴⁷ Hoofdstuk 6 van de toelichting.

⁴⁸ Zie voetnoot 25.

⁴⁹ Energieonderzoek Centrum Nederland, Nationale energieverkenning 2016, Amsterdam/Petten: ECN.

⁵⁰ DNB, Tijd voor transitie: een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie, DNB Occasional Studies Vol. 14/No. 2, 2016, blz. 67.

⁵¹ Zie in dit verband het Rookverbod-arrest (HR 10 oktober 2014, nr. 13/02931, ECLI:NL:HR2014:2928) en de Urgenda-uitspraak (Rb Den Haag 24 juni 2015, nr. C/09/456689 / HA ZA 13–1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145).

blijkens artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel evenwel niet wat met de voorgestelde doelstellingen wordt beoogd: de voorgestelde reductiedoelstellingen zijn bedoeld als beleidsdoelstellingen voor de regering. Teneinde dit duidelijker tot uitdrukking te brengen, adviseert de Afdeling de formulering van de doelstellingen aan te passen. Dat kan bijvoorbeeld door de in artikel 2, eerste lid, opgenomen doelbepaling tot uitdrukking te brengen in de in artikel 3 geformuleerde doelstellingen.⁵² Op die manier krijgt de doelbepaling in artikel 2, eerste lid – die nu overigens een beperkte functie heeft, omdat dezelfde doelomschrijving ook reeds in de considerans is opgenomen – ook toegevoegde waarde.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in bovenvermelde zin aan te passen.

De initiatiefnemers benadrukken zij dat het wetsvoorstel primair richten op voorspelbaar, afrekenbaar en minder vrijblijvend beleid van de regering, zodat alle andere actoren er op kunnen rekenen. Het wetsvoorstel beoogt primair een proces in gang te zetten waarin verbinding wordt gezocht tussen samenleving en politiek. Tegelijkertijd zijn zij zich bewust van het feit dat de formuleringen van artikel 3 wellicht in rechte afdwingbaar blijken te zijn. Zij laten het echter aan de rechter om te bepalen of dit, gelet op de systematiek van het wetsvoorstel, inderdaad zo is.

5. Overige opmerkingen

a. Stroomlijning beleidskaders

De Afdeling stelt voorop dat een «budgetbenadering» voor broeikasgasemissies, zoals beoogd met het voorgestelde stelsel van klimaatplannen, klimaatbegrotingen en klimaatverslagen, een nuttig instrumentarium vormt. Dit temeer omdat deze benadering dwingt tot het ontwikkelen van een temporele verdelingsstrategie.⁵³ Zij merkt daarbij het volgende op.

De huidige wetgeving kent reeds verschillende beleidsinstrumenten die raken aan dan wel overeenkomen met de voorgestelde instrumenten. Zo bevat de Wet milieubeheer de verplichting dat eenmaal in de vier jaar een nationaal milieubeleidsplan wordt vastgesteld dat richting geeft aan het milieubeleid.⁵⁴ Tevens voorziet de Wet milieubeheer in de verplichting dat het PBL eenmaal in de twee jaar en eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uitbrengt waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu wordt beschreven.⁵⁵ Daarnaast heeft het voorgestelde beleidskader ook raakvlakken met het in de Planwet verkeer en vervoer en de in de Wet ruimtelijk ordening geregelde Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.⁵⁶ Voorts dient op grond van huidige internationale en Europees-

⁵² Artikel 2, eerste lid, luidt nu: «Deze wet stelt doelen voor het klimaatbeleid van de regering en biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken.» Artikel 3 luidt nu: «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. 3. Het aandeel hernieuwbare energie is per 31 december 2050 100%.»

⁵³ Zie ook Faber, A., P. de Goede en M. Weijnen (2016), Klimaatbeleid voor de lange termijn: van vrijblijvend naar verankerend, WRR-Policy Brief 5, Den Haag: WRR, blz. 18.

⁵⁴ Artikel 4.3 van de Wet milieubeheer.

⁵⁵ Artikel 4.2 van de Wet milieubeheer.

⁵⁶ Artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening.

rechtelijke verplichtingen door RVO.nl een «National Inventory Report» te worden opgesteld.⁵⁷ Deze bevat de berekening van de emissies vanaf 1990 en geeft verklaringen voor de ontwikkelingen. Na inwerkingtreding van de Overeenkomst van Parijs zal Nederland tevens een zogenoemde «nationaal bepaalde bijdrage» (Nationally determined Contribution, NDC) moeten opstellen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal ten slotte een verplichting ontstaan tot het opstellen van een Omgevingsvisie die de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid omvat.⁵⁸ Ook zal het PBL met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport moeten uitbrengen waarin de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschreven.⁵⁹

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel voorziet in een nieuw, exclusief beleidskader voor klimaatbeleid dat kennelijk naast het bestaande en – onder de Omgevingswet – nieuwe beleidskader komt te staan.⁶⁰ Dit kan leiden tot een dubbeling en opeenstapeling van verplichtingen tot het maken van plannen en rapporten, hetgeen afbreuk doet aan de efficiëntie en doelmatigheid van het klimaatbeleid. Het is daarom wenselijk om te bezien of stroomlijning van de verschillende beleidskaders mogelijk is. Dat geldt ook voor de verschillende termijnen waarbinnen de voornoemde plannen en rapportages waarin het wetsvoorstel voorziet, moeten worden uitgebracht.⁶¹

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de mogelijkheden tot stroomlijning te bezien, daar in de toelichting op in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De initiatiefnemers hebben de Overeenkomst van Parijs als uitgangspunt genomen voor de Klimaatwet. De plancycli uit de Klimaatwet volgen dan ook de Overeenkomst van Parijs en houden rekening met de Europese verplichtingen op het gebied van klimaat. Voor zover het niet mogelijk is de plan-cycli op elkaar aan te passen, bestaat uiteraard altijd de mogelijkheid om de plannen inhoudelijk zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen en daar waar mogelijk gebruik te maken van dezelfde gegevens. Hoewel kaders worden meegegeven voor de inhoud en vormgeving van het klimaatplan, is de inschatting dat voldoende ruimte bestaat voor synergie met andere plannen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

⁵⁷ Artikel 4, eerste lid, van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, artikel 5, eerste en tweede lid, van het Protocol van Kyoto bij voornoemd verdrag, artikel 3, eerste lid, en artikel 4, vierde lid, van beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PB 2004, L 49). Dit is geïmplementeerd in het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv en de Regeling aanwijzing Nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocollen broeikasgassen.

⁵⁸ Artikelen 3.1 en 3.2 van de Omgevingswet (Kamerstukken I 2014/15, 33 962, A).

⁵⁹ Artikel 20.18 (Kamerstukken I 2014/15, 33 962, A).

⁶⁰ De genoemde verplichtingen tot het opstellen van beleidsrapporten worden met het wetsvoorstel immers niet geschrapt.

⁶¹ Zo voorziet het wetsvoorstel in een jaarlijks en vijfjaarlijks door het PBL uit te brengen wetenschappelijk rapport, terwijl de Wet milieubeheer reeds voorziet in het eenmaal in de twee jaar en eenmaal in de vier jaar uitbrengen van zo'n rapport en dit volgens de Omgevingswet ten minste eenmaal in de vier jaar dient te gebeuren.

b. Rol van de Minister-President

Ingevolge het voorstel wordt de coördinatie van het voorgestelde instrumentarium neergelegd bij de Minister-President.⁶² Reden daarvoor is volgens de toelichting het belang van het klimaatbeleid.⁶³ Daarbij overstijgt het de individuele departementen doordat de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen inhoudelijk onder de verantwoordelijkheid van verschillende departementen valt, aldus de toelichting.⁶⁴

De Afdeling merkt allereerst op dat de Minister-President verantwoordelijk is voor de eenheid van en samenhang in het regeringsbeleid in het algemeen.⁶⁵ Het ligt daarom niet voor de hand de Minister-President de coördinatie van beleid op een specifiek domein toe te kennen. Het belang van het klimaatbeleid maakt dat niet anders. Overigens zijn weliswaar verschillende maar niet alle ministeries betrokken bij klimaatbeleid.⁶⁶ In de tweede plaats zij erop gewezen dat de Minister-President ook een conflictbemiddelende rol heeft. Uitoefening van deze rol kan worden bemoeilijkt indien de Minister-President een concrete – namelijk coördinerende – taak heeft op een specifiek beleidsdomein.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de coördinerende rol van het klimaatbeleid op ministerieel niveau te beleggen bij een van de Ministers wiens takenpakket substantieel het klimaatbeleid raakt en het wetsvoorstel aan te passen.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast en de coördinerende rol is bij de Minister van Infrastructuur en Milieu neergelegd.

c. Definitie «sector»

Het wetsvoorstel voorziet in een uitwerking van het voorgestelde klimaatplan, de klimaatbegroting en het klimaatjaarverslag naar sector.⁶⁷ Voor de definitie van het begrip «sector» verwijst het wetsvoorstel naar de vastgestelde indeling van bronnen voor de emissies van broeikasgassen overeenkomstig het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering (hierna: Raamverdrag).⁶⁸

Voor de definitie van broeikasgassen verwijst het wetsvoorstel echter naar de gassen genoemd in bijlage I van de Monitoringsverordening en voor de emissies van broeikasgassen naar artikel 2, onderdeel b en c, daarvan.⁶⁹ Artikel 2, onderdeel b, ziet op broeikasgassen afkomstig van

⁶² Artikelen 6, 8, 10 en 12 van het wetsvoorstel.

⁶³ Paragraaf 4.1 van de toelichting.

⁶⁴ Toelichting op artikel 6.

⁶⁵ Zie artikel 45 van de Grondwet. Zie over de staatsrechtelijke de rol van de Minister-President ook het onverplichte advies inzake opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet (Kamerstukken II 2007/2008, 31 570, nr. 3): «De Minister-President is voorzitter van de ministerraad en verantwoordelijkheid voor de eenheid van en samenhang in het regeringsbeleid.»

⁶⁶ Zo hebben bijvoorbeeld het Ministerie van Veiligheid en Justitie of Sociale Zaken en Werkgelegenheid weinig van doen met klimaatbeleid.

⁶⁷ Respectievelijk de artikelen 4, tweede lid, onder a, 5, tweede lid, onder b, 7, derde lid, en 9, vierde lid.

⁶⁸ Artikel 1 van het wetsvoorstel en artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het Raamverdrag (Trb. 1992, 189).

⁶⁹ Verordening 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PB 2013, L 165).

sectoren en bronnen die in de indeling overeenkomstig het Raamverdrag zijn opgenomen. Artikel 2, onderdeel c, ziet op broeikasgassen die onder ESD vallen. De «extra» verwijzing naar artikel 2, onderdeel c, in de definitie van broeikasgassen, teneinde de reikwijdte van het wetsvoorstel ook te laten zien op broeikasgassen die onder ESD vallen, roept de vraag op of de inventarisatie onder het Raamverdrag alomvattend is voor de bronnen van broeikasgassen en – in het verlengde hiervan – of de definitie van sector in het wetsvoorstel door de enkele verwijzing naar het Raamverdrag volledig is en of daar zowel ETS als ESD onder valt.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de definitie van «sector» in de toelichting te verduidelijken en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast en de verwijzing naar artikel 2, onderdeel c, is geschrapt. De definitie in het Raamverdrag is inderdaad leidend.

d. Klimaatbegroting: plaatsing in Staatscourant

Het wetsvoorstel bepaalt dat het ontwerp voor de klimaatbegroting aan de Staten-Generaal wordt toegezonden en dat van de klimaatbegroting kennis wordt gegeven door middel van plaatsing in de Staatscourant.⁷⁰ De Afdeling merkt op dat de klimaatbegroting blijkens de toelichting primair is bedoeld als instrument voor de Staten-Generaal om het regeringsbeleid te controleren.⁷¹ Daarom voorziet het wetsvoorstel in toezending van de klimaatbegroting aan de Staten-Generaal. Daarmee is ook aan de informatiebehoefte van de Staten-Generaal voldaan. Niet duidelijk is waarom de klimaatbegroting, die door toezending aan de Staten-Generaal automatisch als Kamerstuk wordt gepubliceerd en dus voor iedereen toegankelijk is, in aanvulling daarop nog in de Staatscourant zou moeten worden geplaatst. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast.

e. Klimaatplan

i. Peildatum energiebesparing

Het wetsvoorstel bepaalt dat het klimaatplan doelstellingen bevat voor de hoeveelheid energiebesparing ten opzichte van het energieverbruik in 2000.⁷² De toelichting vermeldt niet waarom van het jaar 2000 wordt uitgegaan.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Het jaar 2000 werd in het Protocol monitoring energiebesparing als peildatum gebruikt. Nader onderzoek heeft aangetoond dat het voor energiebesparing wenselijk is om uit te gaan van een jaartal zo dicht mogelijk bij de planperiode waarover de besparing gerealiseerd moet worden. Om deze reden is de peildatum geheel uit het wetsvoorstel verwijderd en wordt het aan de regering gelaten om de gebruikte peildatum in het klimaatplan aan te duiden.

⁷⁰ Artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel.

⁷¹ Paragraaf 4.4 van de toelichting.

⁷² Artikel 5, eerste lid, onder d.

ii. Emissiebudget

Het wetsvoorstel bepaalt dat het in het klimaatplan op te nemen emissiebudget wordt voorzien van een toelichting die ten minste een beschouwing bevat over de wijze waarop het nationale emissiebudget bijdraagt aan het realiseren van de voorgestelde broeikasgasreductiedoelstellingen.⁷³ De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel ook voorziet in een afzonderlijke doelstelling voor hernieuwbare energie. Niet duidelijk is waarom het emissiebudget ten aanzien van deze doelstelling niet van een toelichting hoeft te worden voorzien.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen en verwerkt in het wetsvoorstel.

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

Klaver
Kuiken
Roemer
Van Veldhoven
Dik-Faber

⁷³ Artikel 5, tweede lid, onder a.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W01.16.0274/I

- In artikel 6, tweede lid, en artikel 8, derde lid, na «geeft kennis van» ter verduidelijking invoegen: de vaststelling van.
- In artikel 6, eerste en vierde lid, en artikel 8, eerste lid, niet de term «gehoord» hanteren. Belanghebbendenorganisaties en adviesorganen worden «gehoord», niet de Staten-Generaal. Vergelijk Aanwijzingen 109 en 213 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. De term «gehoord» kan in de artikelen 6 en 8 vermeden worden door formuleringen zoals «nadat het is overgelegd aan de Staten-Generaal». Vergelijk ook artikel 4.6, eerste lid, van de Wet milieubeheer.