

Startsignaal tweede ronde Klimaatakkoord na waardering van kabinet van het Voorstel op hoofdlijnen en de analyses van het PBL en het CPB

11.10.2018 | NL law

Aan het begin van de zomer is het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord (het Voorstel) gepresenteerd voor de vijf klimaattafels, waarover wij eerder hebben geblogd.

In de zomer hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) het Voorstel beoordeeld. De analyses zijn op 28 september 2018 door Minister Wiebes aangeboden aan de Tweede Kamer en laten zien dat het CO₂-reductiedoel van 49% in 2030 technisch gezien potentieel behaald kan worden. Of dat in de praktijk ook gebeurt, hangt af van de uitwerking de komende maanden. In het Voorstel, maar ook door het PBL, is het kabinet gevraagd om richting te geven. In dit blog bespreken wij kort de analyses, de appreciatie van het kabinet van het Voorstel en de analyses, en hoe nu verder.

Analyses PBL en CPB

Het Klimaatberaad heeft aan het PBL gevraagd om te analyseren wat de effecten van het Voorstel kunnen zijn, onder meer op het gebied van emissiereductie en nationale kosten. In de analyse van het PBL, d.d. 28 september 2018, wordt om te beginnen opgemerkt dat het Voorstel nog summier is in de uitwerking van de maatregelen, dat wil zeggen welke beleidsinstrumenten en bindende afspraken tussen partijen worden voorgesteld. Het voorstel is daarom nog niet doorrekenbaar, aldus het PBL. Vanuit technisch oogpunt oordeelt het PBL wel dat de maatregelen het potentieel hebben om aan het reductiedoel van 49% in 2030 te voldoen.

Daarmee is de realisatie echter nog geen feit. De uiteindelijke hoogte van de meerkosten, nu beraamd op 3 tot 4 miljard extra jaarlijkse kosten in 2030 (voor zover thans door te rekenen op basis van het Voorstel), maar ook de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven en de daadwerkelijk te realiseren milieueffecten, hangen allemaal af van de keuzes die de komende maanden worden gemaakt voor de concrete (beleids)instrumenten. Tevens merkt het PBL op dat de focus in het Voorstel nog onvoldoende is gericht op de dwarsverbanden tussen de vijf tafels. Voorstellen voor de productie en levering van nieuwe bronnen, zoals waterstof, ontbreken nog grotendeels. Bovendien baseren meerdere tafels zich op biomassa als alternatieve brandstof, maar ontbreekt er een beoordeling of er voldoende duurzame biomassa beschikbaar is voor alle tafels. Het PBL geeft per tafel wel een kwantitatieve en kwalitatieve detailanalyse ten behoeve van de verdere uitwerking. Volgens PBL is het nu aan de overheid om duidelijke budgettaire en beleidsmatige kaders te schetsen voor de vervolgonderhandelingen.

Daarnaast is het CPB gevraagd om een beoordeling te geven van de maatregelen op de lasten van burgers, bedrijven en de overheid, de budgettaire effecten en de inkomenseffecten. In de beoordeling van het CPB, d.d. 13 september 2018, laat het CPB echter direct weten dat een totaalbeeld van de effecten niet kon worden gemaakt. Het CPB moest zich bij de beoordeling namelijk beperken tot de maatregelen die voldoende concreet waren uitgewerkt in het Voorstel, omdat zij anders geen beoordeling kan maken van voornoemde effecten. Het CPB heeft daardoor alleen maatregelen met betrekking tot de mobiliteit en elektriciteit kunnen analyseren. Bijgevolg is dat sprake is van een partiële beoordeling, zoals het CPB omschrijft, waarin de maatregelen niet als pakket zijn beoordeeld. Het CPB waarschuwt daarom voor een vertekend beeld van de analyse. In die zin zijn de uitkomsten van de beoordeling van het CPB op dit moment minder bruikbaar dan die van het PBL, die in de analyse wel ingaat op streefbeelden. Wanneer de maatregelen in het Klimaatakkoord concreet genoeg zijn, na de tweede ronde, dan kan het CPB een inschatting maken van de daadwerkelijke inkomenseffecten van de klimaatmaatregelen.

Appreciatie kabinet

Voordat een volgende stap kan worden gemaakt naar een concreet uitgewerkt Klimaatakkoord, dient het Voorstel, in samenhang met de analyses van het PBL en CPB, politiek te worden gewogen en moet richting worden gegeven vanuit de regering. Op basis hiervan dient vervolgens een discussie met de Kamer te worden gevoerd, waarna de gesprekken over een Klimaatakkoord kunnen worden voortgezet. Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat heeft deze appreciatie namens het kabinet gegeven in zijn brief van 5 oktober 2018.

Allereerst vraagt Minister Wiebes de sectortafels om in de tweede ronde meer uitgebreid weer te geven welke aanvullende maatregelen nodig zijn om een reductiedoel van 55% te halen. Hieruit kan worden opgemaakt dat het kabinet zich (dus nog steeds) inzet op een hoger emissiereductiedoel op Europees niveau.

Vervolgens gaat de Minister in op de kosteneffectiviteit en betaalbaarheid van het Klimaatakkoord en de rol van de overheid. Een belangrijke conclusie die de Minister trekt is dat de overheid de energietransitie niet volledig zal betalen. Volgens de Minister ligt het accent in het Voorstel nog te zwaar op subsidies. Het kabinet vraagt bij de uitwerking van de voorstellen meer aandacht te besteden aan normering en beprijzing. Voor het eindoordeel van het kabinet zal uiteindelijk zwaar meewegen of de transitie voor alle Nederlanders haalbaar en betaalbaar blijft. Dit zal inzichtelijk worden gemaakt als het PBL en het CPB de lasten- en inkomenseffecten voor huishoudens en bedrijven van het eindvoorstel doorrekenen.

Daaropvolgend merkt de Minister op dat, zelfs al worden de kosten zo laag mogelijk gehouden, maatschappelijk draagvlak geen gegeven is, met name wat betreft de ruimtelijke impact van de transitie. Het kabinet beschouwt dit als een van de kaders voor het Klimaatakkoord. Burgers moeten daarom een actieve rol kunnen spelen bij het uitwerken van de transitie op hun lokale leefomgeving, bijvoorbeeld door inwoners te laten meebeslissen of te laten participeren bij projecten.

Vervolgens geeft de Minister, in een [bijlage](#) bij zijn brief, een meer uitgebreide appreciatie per sectortafel. Daarin worden bepaalde voorstellen toegejuicht, bepaalde aandachtspunten genoemd, of gevraagd om bepaalde verdere uitwerkingen van maatregelen. Het kabinet doet ook soms zelf een voorstel voor een bepaalde aanpak, zoals voor de sectortafel industrie waar zij een drie sporen aanpak aandraagt en de tafel vraagt hiervoor voorstellen te doen. Ook laat het kabinet weten aan welke maatregelen zij zelf voornemens is vast te houden, zoals het invoeren van een CO2-minimumprijs. Het gaat teveel in detail om in dit blog alle tafels en de door het kabinet gegeven opmerkingen te bespreken.

Hoe nu verder?

Met de thans voorliggende kabinetsappreciatie, samen met het Voorstel en de analyses van PBL en CPB, wordt nu eerst richting gegeven voor het debat met de Tweede Kamer. Vervolgens dienen de sectortafels over te gaan tot een concrete uitwerking van de voorstellen.

De Minister heeft samen met het Klimaatberaad een aanpak besproken over hoe het gesprek aan de tafels nu verder wordt vormgegeven. Deze aanpak komt erop neer dat gericht wordt gewerkt naar afspraken over de onderwerpen die van fundamenteel belang worden geacht om een Klimaatakkoord te sluiten. Deze onderwerpen staan opgenomen in de [procesbrief](#) van Ed Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad, zoals ook als bijlage opgenomen bij de kabinetsappreciatie. In totaal zijn 29 onderwerpen geïdentificeerd. Een tweetal van de onderwerpen dienen door het Rijk verder te worden uitgewerkt; de inzet van duurzame biomassa en de ruimtelijke opgave van het Klimaatakkoord. Daarnaast is het afhankelijk van het onderwerp of de uitwerking plaatsvindt in een sectorale werkgroep, zoals CCS (Carbon Capture Storage) aan de industrietafel, of in een cross-sectoraal verband waarin twee of meer sectortafels samenwerken, zoals de uitwerking van waterstof. Ook zijn er drie taakgroepen ingesteld om bepaalde onderwerpen uit te werken, zoals arbeidsmarkt en scholing en de financiering door de markt. Het Klimaatberaad bewaakt het proces en toetst of het kader van de kabinetsappreciatie wordt aangehouden.

De Minister verwacht van de klimaattafels de nader uitgewerkte voorstellen op 1 december 2018 te ontvangen. Ook zegt Ed Nijpels in zijn procesbrief toe aan de Minister om in november een voorstel voor governance en borging van het Klimaatakkoord voor te leggen. Hierbij zal het uitgangspunt zijn dat de governance past binnen de kader van de Klimaatwet, onder meer over monitoring, evaluatie en bijstelling van het klimaatbeleid (zie hierover een [eerder blog](#) van onze hand). Ook zal hierbij rekening worden gehouden met de [Europese beleidscyclus](#), aldus Ed Nijpels.

Uiteindelijk moeten de voorstellen van de klimaattafels samenkomen in één samenhangend Klimaatakkoord met vijf sectorale pijlers, waarin de concreet uitgewerkte afspraken tussen Rijk, medeoverheden, maatschappelijke organisaties, vakbonden en het bedrijfsleven staan opgenomen. Dat geheel wordt vervolgens weer doorgerekend door het PBL in samenwerking met het CPB. Voordat uiteindelijk het Klimaatakkoord definitief wordt gesloten, wordt het resultaat nog voorgelegd aan de Tweede Kamer. Ten slotte zal de Minister het klimaatakkoord afronden. Het klimaatakkoord zal uiteindelijk deel uitmaken van de input voor het klimaatplan, welke op grond van de Klimaatwet voor het eerst moet worden vastgesteld in 2019 (hierover schreven wij reeds eerder een blog). Ook zal het klimaatakkoord aandacht geven aan de wijze van verankering van het akkoord in regelgeving. Die invulling dient na de vaststelling van het akkoord ook nog te worden gerealiseerd.

Slotopmerkingen

Wij wijzen ten slotte op twee recente ontwikkelingen die wellicht op een bepaalde manier een bijdrage kunnen leveren aan de tweede ronde van de onderhandelingen. Te denken valt aan de recente [uitspraak](#) van het Gerechtshof Den Haag in de Urgenda-zaak, d.d. 9 oktober 2018, waarin het Gerechtshof heeft bevestigd dat de Staat verplicht is om de uitstoot van broeikasgassen met 25 procent te beperken in 2020. In de laatste [Nationale Energieverkenning 2017](#) van het PBL staat opgenomen dat met de huidige prognoses voor 2020, 23 procent lager dan in 1990 met een ruime onzekerheidsmarge tussen de 19 en 27 procent, het Urgenda-doel niet wordt bereikt. Het is dus nog maar de vraag of dat doel gehaald wordt. Ook wijzen wij op het deze week gepubliceerde [rapport](#) van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), de klimaatcommissie van de Verenigde Naties, waarin staat dat er nu snelle en verstrekkende maatregelen moeten

worden genomen, om ervoor te zorgen dat de aarde in 2040 niet met meer dan 1,5 graad wordt opgewarmd. Wellicht dat met voorgaande ontwikkelingen de politieke druk enigszins toeneemt en de Staat eerder geneigd zal zijn om (financieel) bij te dragen aan bepaalde maatregelen, of bepaalde voorstellen eerder toe te zeggen. Misschien dat het nog te voeren Kamerdebat over het voorliggende Voorstel, de analyses, en de kabinetsappreciatie daarover, reeds een eerste aanzet daartoe geeft.

Het bericht 'Startsignaal tweede ronde Klimaatakkoord na waardering van kabinet van het Voorstel op hoofdlijnen en de analyses van het PBL en het CPB' is een bericht van [Stibbeblog.nl](https://stibbeblog.nl).

Practice areas

Environment and Planning
Climate Change and Emissions Trading
Public Law

Key Contact



Valérie van 't Lam
Counsel Amsterdam
T. +31 20 546 05 35
E. valerie.vantlam@stibbe.com