

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken
en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
20 maart 2019

Onderwerp
Ontwerpklimaat-
akkoord en regeldruk

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/PO/bs/2019-
U034

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Op 21 december 2018 ontving u het Ontwerp van het klimaatakkoord van de heer Nijpels, Voorzitter Klimaatberaad. Het ontwerpakkoord geeft aan langs welke lijnen Nederland het doel van 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 kan bereiken. De urgentie voor de reductiedoelstelling wordt breed gedragen. Veel partijen hebben actief meegewerkt aan de totstandkoming van het ontwerpakkoord. Om hun draagvlak te behouden is het belangrijk dat de kosten van de te nemen maatregelen proportioneel zijn én dat burgers en ondernemers niet belemmerd worden bij hun inspanningen om bij te dragen aan de transitie. Op 13 maart 2019 hebben de planbureaus (PBL en CPB) de doorrekeningen van het ontwerpklimateakkoord gepresenteerd.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft als taakopdracht om te adviseren over voorgenomen wet- en regelgeving. Centraal in de adviezen van ATR staat de vraag of de voorgestelde wetgeving doet wat het beoogt (effectiviteit), of de wetgeving past bij de mogelijkheden die burgers en bedrijven hebben (werkbaarheid) en of de wetgeving niet leidt tot onnodige kosten voor burgers en bedrijven (proportionaliteit). ATR adviseert in een vroege fase van het beleids- en wetgevingsproces, zodat ministeries dan al de inbreng van het college kunnen benutten. De komende tijd zullen veel van de maatregelen uit het ontwerpakkoord hun neerslag vinden in wet- en regelgeving. Graag brengen wij alvast een aantal punten onder uw aandacht die behulpzaam kunnen zijn om de regeldrukgevolgen van die nieuwe regelgeving te beperken.

Een eerste aandachtspunt wordt al in het ontwerpakkoord zelf onderkend: de samenhang van de aanpak. De transitie bevat een grote hoeveelheid maatregelen, die als puzzelstukjes in elkaar moeten grijpen. De maatregelen beogen een forse gedragsverandering van burgers en bedrijven. Die verandering heeft alleen kans van slagen als de doelgroepen van het beleid goed zicht hebben op de voor hen relevante maatregelen én als die maatregelen goed bij elkaar passen. Daarbij passen geen frequente en onverwachte wijzigingen in het beleid. Ook verdient het aanbeveling om gebruik te maken van al bestaande instrumenten; een stapeling van nieuwe parallelle instrumenten moet worden vermeden. Het college onderschrijft daarom de keuze in het ontwerpakkoord om gebruik te maken van instrumenten als de Omgevingswet of de SDE+. Het college waardeert

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

daarnaast dat het ontwerpakkoord oog heeft voor het verbinden van (bestaande) instrumenten, bijvoorbeeld door de invoering van één loket zoals bij het beoordelen van CO₂ reductieplannen.

De benodigde samenhang vraagt ook dat de verschillende overheden en bestuursorganen hun maatregelen op elkaar afstemmen, expertise uitwisselen en waar zinvol de samenwerking zoeken. Het ontwerpakkoord voorziet hierin met bijvoorbeeld de inrichting van de Expertisecentrum Energietransitie of door het bundelen van krachten in een regionale energiestrategie (RES). Het college constateert dat bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving een wijkgerichte aanpak zal worden gehanteerd. Dit sluit goed aan bij het uitgangspunt 'decentraal tenzij' van het nieuwe omgevingsrecht. De decentrale aanpak maakt maatwerk mogelijk, met alle lokale voordelen van dien. Aandachtspunt is dat de differentiatie die hiervan het gevolg is, de voordelen van standaardisering en uniformering in de weg staat. Een voorbeeld is de ruimte die de Omgevingswet aan gemeenten biedt om in het omgevingsplan strengere eisen aan nieuwe gebouwen te stellen voor de energieprestatie en de milieuprestatie van toe te passen bouwmaterialen. Dit kan er toe leiden dat bouwbedrijven die in verschillende gemeenten werkzaam zijn, worden geconfronteerd met verschillende eisen. Bij de instrumentatie van beleid zullen de voordelen van maatwerk moeten worden afgewogen tegen de gevolgen voor burgers of ondernemingen voor wie dat maatwerk juist een belemmering vormt.

Het ontwerpakkoord kiest voor drie typen beleidsinstrumenten: normering, beprijzing en subsidiëring. De keuze voor een instrument heeft effect op de hoogte van regeldruk. Financiële stimulansen kunnen op vele manieren worden gegeven. Subsidies hebben vaak veel regeldruk tot gevolg, die overigens meestal wordt geaccepteerd vanwege het financiële voordeel dat een subsidie geeft. Een andere manier is het opleggen van heffingen. Deze hebben meestal minder gevolgen voor de regeldruk. De uitdaging die de transitie vormt, biedt de mogelijkheid om andere financiële instrumenten op hun merites te bezien. Wij wijzen in dit verband bijvoorbeeld op de mogelijkheden van een vrijstelling van BTW voor sommige doelgroepen of investeringen. Een dergelijke vrijstelling heeft veelal minder gevolgen voor de regeldruk dan bijvoorbeeld een subsidie.

Uitgangspunt van het ontwerpakkoord is dat de transitie voor alle burgers en bedrijven haalbaar en betaalbaar is. De sectorale benadering van het ontwerpakkoord belemmert een sector-overstijgende prioritering van meest kostenefficiënte maatregelen. Dit kan er toe leiden dat ondernemers of burgers met maatregelen worden geconfronteerd die sector-overstijgend bezien niet het meest kostenefficiënt zijn, gegeven de hoogte van de emissiereductie die deze maatregelen opleveren. Het gevolg is dat die maatregelen disproportionele gevolgen hebben voor de regeldruk. Het uitgangspunt, zoals geformuleerd onder Industrie, dat de meest kostenefficiënte opties voorrang krijgen, zou voor alle onderdelen van het akkoord moeten gelden.

Verschiedende factoren kunnen er toe leiden dat de beoogde emissiereductie niet volgens verwachting wordt bereikt. Het ontwerpakkoord stelt voor dat elke 5 jaar een heroverweging plaatsvindt van de benodigde inzet van (aanvullende) maatregelen en instrumenten. Het is goed dat hiermee wordt aangesloten op de bestaande actualiseringcyclus. Deze bijsturing past bij een dergelijke complexe opdracht. Gewaakt moet worden dat het beleid consistent blijft voor de doelgroep. Ondernemers, instellingen en burgers moeten zekerheid hebben over de investeringen die zij in een eerdere fase hebben uitgevoerd, omdat zij anders niet meer zullen investeren en het draagvlak voor de transitie zal eroderen. Het is in dat kader positief dat als uitgangspunt geldt dat gebouw eigenaren verzekerd moeten zijn van een zogenaamde spijtvrije woning.

Het college ziet dat sommige burgers en ondernemers al investeringen hebben gedaan voor verduurzaming van hun woning of bijvoorbeeld voor hun verwerkingsprocessen. Het is belangrijk dat maatregelen die reeds zijn genomen niet teniet worden gedaan. Dit ondermijnt het draagvlak voor verdere verduurzaming. Om de verandercosten zo laag als mogelijk te houden kan worden aangesloten op de investeringscyclus van ondernemers, instellingen, burgers en de overheid zelf. Een voorbeeld hiervan is het hanteren van flexibele termijnen. Het college merkt in dit verband op dat bepaalde beleidsmaatregelen die flexibiliteit niet hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor het asbestdakenverbod dat naar alle waarschijnlijkheid per 2024 gaat gelden. Dit verbod kan andere investeringen die woningeigenaren moeten doen, in de weg staan. Een tweede voorbeeld is het verduurzamen van wagenparken. Door de hiervoor te nemen maatregelen te laten aansluiten op de (flexibele) afschrijf- en vervangingstermijnen kan de duurzaamheidswinst tegen minder hoge kosten worden bereikt.

Om de reductie van broeikasgas bij te houden is monitoring nodig. Dit leidt tot zowel een aanvulling van bestaande rapportageverplichtingen als nieuwe nog te ontwikkelen verplichtingen door sectoren en overheidslagen heen. Het is positief dat het ontwerpklimatekkoord aandacht heeft voor integrale en sectoroverstijgende rapportages. Het risico is echter op voorhand niet uit te sluiten dat er 'onzichtbare kosten' door stapeling van (nieuwe) rapportageverplichtingen, zoals het streven een monitor te ontwikkelen die het level playing field periodiek inzichtelijk moet maken of het voorstel voor een gebiedsmonitoringssysteem met tegelijkertijd de introductie van de Carbon Footprint (CFP). Ook zal goed moeten worden bezien of rapportageverplichtingen congruent zijn en geen overlap vertonen, zoals het geval lijkt te zijn met bijvoorbeeld de CFP en de reeds bestaande vierjaarlijkse rapportageverplichting voor bepaalde ondernemers in de vorm van een energie-audit.

De transitie zal alleen slagen als burgers en bedrijven de genomen maatregelen begrijpen en als die maatregelen voor hen ook proportioneel en werkbaar zijn. De betreffende wet- en regelgeving moet aanzetten tot gedragsverandering en dus zo min mogelijk belemmeringen voor die verandering bevatten.

Het college levert hier graag een bijdrage aan. Om tot efficiënte en effectieve regelgeving te komen, doen wij dit bij voorkeur in een vroege fase van het wetgevingsproces. Dit zorgt er voor dat reeds bij de instrumentatie van beleid rekening kan worden gehouden met de regeldrukgevolgen daarvan.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris