

Vergaderjaar 2018–2019

34 534

Voorstel van wet van de leden Klaver, Asscher, Beckerman, Jetten, Dik-Faber, Yesilgöz-Zegerius en Agnes Mulder 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. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 november 2018

De indieners danken de fracties van de VVD, CDA, GroenLinks, SP, ChristenUnie, Partij voor de Dieren, 50PLUS en SGP voor hun constructieve opmerkingen en vragen. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden, behoudens de bundeling van vragen met een vergelijkbaar karakter.

Vooraf merken de indieners nog het volgende op; dit is een initiatiefwetsvoorstel. Dat betekent dat de vragen over de wet door de leden die het wetsvoorstel hebben ingediend worden beantwoord. Een deel van ontvangen vragen gaan over het klimaatbeleid of lijken te zien op de wijze waarop het kabinet uitvoering zal geven aan deze wet. De indieners kunnen niet spreken voor het kabinet, uitsluitend over de kaders die dit wetsvoorstel biedt. Eventuele vragen over het klimaatbeleid of de uitvoering van het voorstel kunnen bij de mondelinge behandeling van het voorstel worden gericht aan het kabinet.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het wetsvoorstel de innovatiekracht van de Nederlandse industrie stimuleert. Met de Klimaatwet, waarin doelen tot 2050 zijn vastgelegd en een borgings- en monitoringsstructuur is vorm gegeven om deze doelen te realiseren, biedt de regering duidelijkheid over het klimaatbeleid op de lange termijn. Hiermee ontstaat een stabiel kader waar bedrijven, kennisinstellingen en overheden hun investeringen op af kunnen stemmen. Het is de verwachting van de initiatiefnemers dat hierdoor investeringen vrij komen voor innovatie in Nederland. De innovatiekracht van de Nederlandse economie en het bedrijfsleven wordt zo vergroot.

De leden van de CDA-, SP- PvdD- en SGP-fractie hebben vragen gesteld over het verbindende karakter van de doelen in de wet en de mogelijkheid van de rechter om een hoger doel op te leggen dan in de wet is

opgenomen. Het wetsvoorstel bevat ambitieuze doelen voor het klimaatbeleid van de regering. In de eerste plaats is van belang dat alle doelen die in het wetsvoorstel worden genoemd doelen voor het regeringsbeleid zijn. Het is aan het parlement om de regering aan deze doelen te houden. Gegeven het feit dat er in het parlement zeer brede steun voor dit wetsvoorstel en deze doelen is, mag worden aangenomen dat dit door de regering zal worden opgepakt.

Voor het reductiedoel in 2030 past daarbij de opmerking dat dit een streefdoel is. De reden hiervoor is dat op korte termijn Nederland een meer ambitieus klimaatbeleid voert dan de Europese Unie. De onzekerheden over het beleid in de ons omringende landen maken dat de onzekerheden in de prognoses ook groter worden. Hier kan de regering moeilijk op sturen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het gaat om maatregelen die omringende landen wel/niet treffen om de elektriciteitsproductie te verduurzamen. Dit kan tot meer import of export van elektriciteit leiden en bepaalt daardoor de omvang van de uitstoot in Nederland. Om dit te onderkennen en de regering enige ruimte te geven om een verstandige afweging te maken richting 2030, is dit doel als streefwaarde aangemerkt.

Het onderscheid tussen het doel in 2050 en de streefwaarde voor 2030 is dus relevant voor de wijze waarop het parlement de regering aan deze doelen kan houden. In beide gevallen vormen de doelen geen verplichtingen die voor de rechter kunnen worden afgedwongen. De tekst van het wetsvoorstel en de toelichting zijn hier zodanig duidelijk over dat de indieners het risico op een afwijkend oordeel van de rechter laag inschatten. Dit laat onverlet dat de rechter een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft om een oordeel te geven over de reikwijdte en inhoud van wetten en verdragen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de indieners toepassing van de grenseffectentoets wenselijk achten bij de uitvoering van het wetsvoorstel. De indieners merken op dat het aan de regering is om uitvoering te geven aan dit wetsvoorstel. Een grenseffectentoets is niet opgenomen als de (minimale) inhoudsvereisten van het klimaatplan. Op grond van artikel 4, tweede lid, onder f, brengt de regering bij het klimaatplan wel de gevolgen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en economie in beeld. Of hier een aparte beschouwing over de gevolgen in de grensregio bij hoort is afhankelijk van de invulling van het klimaatbeleid.

De leden van de SP-fractie vroegen om een reactie van de indieners op de laatste ontwikkelingen in het internationale en Europese klimaatbeleid en de leden van de SGP-fractie vroegen hoe deze ontwikkelingen in de wet kunnen worden verwerkt. De indieners constateren dat het klimaatbeleid internationaal en Europees nog in ontwikkeling is. Op internationaal niveau, in het kader van het Klimaatakkoord van Parijs, is afgesproken dat landen iedere 5 jaar hun ambitieniveau heroverwegen en verder aanscherpen. In dat kader heeft het IPCC een rapport opgeleverd dat inzage geeft in mogelijke reductiepaden voor het behalen van het 1,5 graden doel. De uitspraak van het Europees Parlement kan volgens de indieners worden gezien als een steun in de rug voor de regering in de poging om het Europese doel aan te scherpen tot 55%.

Als op Europees niveau wordt besloten tot aanscherping van de Europese doelen kan dit ook gevolgen hebben voor de nationale ambitie. Dat wordt dan verwerkt in het wetsvoorstel door een wijziging per wet. Daarmee wordt een zorgvuldig proces voor aanpassing van de doelen geborgd waarbij het parlement wordt betrokken.

De leden van de SP-fractie vroegen of de wet voldoende ruimte geeft om het klimaatbeleid tussentijds aan te passen. De indieners benadrukken het belang van meerjarige stabiliteit van het klimaatbeleid. De wijzigingen in de samenleving die nodig zijn om de doelen uit het wetsvoorstel te halen vergen een lange adem. Het wetsvoorstel neemt daarom als uitgangspunt dat iedere vijf jaar een klimaatplan wordt opgesteld en dat het klimaatplan het beleid voor de komende tien jaar bevat. In beginsel wordt het klimaatbeleid heroverwogen in deze vijfjaarlijkse cyclus.

Het klimaatplan wordt op zijn vroegst voor de eerste maal in 2019 vastgesteld en daarna ten minste eens in de vijf jaren. Dit laat de ruimte aan de regering om tussentijds het klimaatplan aan te passen als hier een zwaarwegende aanleiding voor is. Er is dus geen wetswijziging nodig om tussentijds bij te kunnen sturen.

De leden van de SP-fractie vroegen of inkomenseffecten en effecten op de arbeidsmarkt van het klimaatbeleid ieder jaar naar de Kamer worden gestuurd. Deze leden vroegen verder wat moet worden verstaan onder «een significante ontwikkeling in het klimaatbeleid die afwijkt van het klimaatplan». De indieners delen het beeld dat het klimaatbeleid effecten op de arbeidsmarkt kan hebben. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgeschreven dat het klimaatplan onder meer een beschouwing bevat van de effecten op de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt het parlement jaarlijks geïnformeerd over significante ontwikkelingen op dit vlak in de jaarlijkse klimaat- en energieverkenning. Naar het oordeel van de indieners wordt de Kamer wordt hiermee voldoende geïnformeerd over deze effecten. Waar nodig kan in het kader van de reguliere augustusbesluitvorming door de regering worden bijgestuurd op inkomenseffecten.

De regering maakt op basis van de klimaat- en energieverkenning een inschatting of er sprake is van significante ontwikkelingen ten opzichte van de verwachtingen uit het klimaatplan. Waar nodig blijft het mogelijk voor het parlement om aanvullende informatie van de regering te vragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen op welke wijze toekomstige ontwikkelingen worden betrokken bij het klimaatbeleid. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of in het klimaatplan ook aandacht wordt besteed aan de kosten en baten gezien vanuit 2050. Het klimaatplan bevat het klimaatbeleid voor de komende tien jaren. Dit plan bevat dus in ieder geval de verwachtingen voor deze periode. Dit betreft zowel de verwachte uitstoot als de verwachte financieel-economische effecten. Het klimaatplan strekt echter tot het behalen van alle doelstellingen uit de wet, zowel die voor 2030 als voor 2050. De indieners constateren dat de regering de partijen die onderhandelen over het Klimaatakkoord heeft gevraagd om met voorstellen voor maatregelen te komen die optellen tot 49% reductie in 2030, met het oog op het einddoel in 2050. Dit zou vervolgens kunnen worden betrokken in het klimaatplan.

De leden van de PvdD-fractie vroegen waarom er niet wordt gewerkt met een koolstofbudget, waarom de klimaatcommissie is geschrapt uit het voorstel, waar de regie- en coördinatiefunctie komt te liggen en waarom er geen tussendoel voor 2040 is opgenomen in het voorstel. De indieners zien de mogelijke meerwaarde van een koolstofbudget, een nieuwe klimaatcommissie en een tussendoel voor broeikasgasreductie in 2040. Dit zijn instrumenten die kunnen bijdragen aan de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid van het klimaatbeleid. Er kleven echter ook nadelen aan deze instrumenten die ertoe hebben geleid om deze niet op te nemen in het wetsvoorstel.

Een koolstofbudget bepaalt de totale toegestane emissie over een bepaalde periode. De Europese doelen kunnen, gezien het ETS-instrument, niet vertaald worden naar een koolstofbudget voor Nederland. Daarnaast bieden puntdoelen meer ruimte voor de regering om klimaatbeleid te ontwikkelen in het tempo waar draagvlak voor is. Dit laat onverlet dat het parlement kan toezien op voldoende voortgang in de jaren voor het jaar waar het puntdoel op ziet.

Het doel voor 2030 sluit aan bij het regeerakkoord. Bovendien stelt dit voorstel een doel voor 2050 vast in de vorm van een emissiereductie van 95%. Het doel van 95% broeikasgasreductie in 2050 (t.o.v. 1990) sluit aan bij de huidige inzichten van wat nodig is om te voldoen aan de doelstellingen van Parijs. Zo wordt in de doorrekening van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leegomgeving (PBL) van het regeerakkoord aangegeven dat 95% reductie in 2050 in overeenstemming is met de Parijs-doelstelling om de temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden.

Met het doel voor de middellange en lange termijn (2030, respectievelijk 2050) geeft de wet voldoende richting aan het klimaatbeleid van de regering. Een tussendoel voor 2040 zou in de loop van het komende decennium aan de wet kunnen worden toegevoegd, als er behoefte is aan een nieuw doel voor de middellange termijn.

De klimaatcommissie is komen te vervallen. In de plaats daarvan krijgt de Raad van State een adviesfunctie op het klimaatbeleid van de regering. Hiermee versterkt het wetsvoorstel de positie van een bestaand en gezaghebbende instituut in het klimaatbeleid. De Raad van State kan gebruik maken van de kennis bij bestaande experts, zoals het PBL en internationale bronnen. De indieners verwachten dat dit een positieve invloed op het klimaatbeleid zal hebben. In reactie op de vraag over de coördinatie van het klimaatbeleid merken de indieners op dat de coördinatie van het klimaatbeleid bij de regering ligt, meer specifiek bij de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

De leden van de PvdD-fractie vroegen waarom de doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing uit het voorstel zijn geschrapt. Het wetsvoorstel gaat uit van de keuze om te sturen op CO₂(-equivalenten), aangezien het klimaatprobleem wordt veroorzaakt door de uitstoot van broeikasgassen. Bij het reduceren van CO₂ spelen hernieuwbare energie en energiebesparing uiteraard een belangrijke rol. Daarom bevat het Klimaatplan onder andere (i) het verwachte aandeel hernieuwbare energie en de verwachte besparing op het primaire energiegebruik, en (ii) de maatregelen die worden getroffen om het aandeel hernieuwbare energie en de besparing op het primaire energiegebruik te stimuleren.

De leden van PvdD-fractie vroegen ook waarom de wet geen rekening houdt met de bezwaren tegen mestvergifters. Met de leden van de fractie van de PvdD zien de indieners dat er op verschillende manieren, positief en negatief, aangekeken kan worden tegen mogelijke klimaatmaatregelen. Het wetsvoorstel bevat geen weging van individuele maatregelen. Het is aan de regering om deze weging te maken in het klimaatplan.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar het risico op een waterbedeffect, in het geval maatregelen worden getroffen in de sectoren waar het Europese emissiehandelssysteem betrekking op heeft. Met de leden van de SGP-fractie zijn de indieners van mening dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat het effect van Nederlandse klimaatmaatregelen elders teniet wordt gedaan. Dit is ook de lijn van de regering, zoals blijkt

uit de verschillende brieven die in het kader van het Klimaatakkoord aan de Kamer verzonden zijn. Daarom hebben de indieners er vertrouwen in dat de regering hier rekening mee zal houden, bij de keuze voor de te treffen maatregelen.

De leden van de SGP-fractie vroegen verder welke rol de import van grijze stroom zou kunnen spelen bij het behalen van volledig CO₂-neutrale elektriciteitsproductie. De indieners delen de inschatting van de SGP dat onder het wetsvoorstel import van grijze stroom mogelijk is. De doelstelling voor elektriciteitsproductie ziet echter op 2050 en de indieners vragen zich af of het realistisch is dat er in dat jaar nog een significante markt is voor grijze stroom. De Europese Unie en de ons omringende landen hebben ook doelstellingen voor de verduurzaming van de elektriciteitsproductie. Ook in die landen geldt dat elektriciteitsproductie relatief eenvoudig is te verduurzamen ten opzichte van andere energievormen. Een scenario waarin in deze landen nog op significante schaal grijze elektriciteit wordt geproduceerd achten de initiatiefnemers dan ook niet waarschijnlijk.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de indieners bereid zijn om het belang van de leveringszekerheid in het voorstel mee te nemen en hoe de indieners aankijken tegen de uitdaging om een stabiele energielevering te bereiken met 100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie. Met de leden van de SGP-fractie zijn de indieners van mening dat een betaalbare en betrouwbare levering van energie cruciaal is voor de veiligheid, economie en huishoudens van Nederland. Er is echter voor gekozen om geen materiele normen voor het klimaatbeleid op te nemen in het wetsvoorstel, anders dan de doelen in artikel 2.

Om de doelen in 2050 te halen is innovatie en het opschalen van de huidige duurzame energieproductie noodzakelijk. Op basis van de PBL-studie: «Verkenning van klimaatdoelen. Van lange termijn beelden naar korte termijn actie», PBL 2017, verwachten de initiatiefnemers dat er een stabiel aanbod van CO₂-neutrale elektriciteit in 2050 mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de indieners het belang zien van de decentrale overheden in het klimaatbeleid en deze leden vroegen of dit in het voorstel kan worden verwerkt. De indieners zijn het met de leden van de SGP-fractie eens dat de decentrale overheden erg belangrijk zijn voor het halen van de doelen uit het voorstel. Om te verzekeren dat de decentrale overheden in staat zijn om het klimaatbeleid uit te voeren wordt in het klimaatplan en in de jaarlijkse klimaat- en energieverkenning aandacht besteed aan de financiële gevolgen van het klimaatbeleid voor de decentrale overheden. Het klimaatplan kan bovendien beleidsmaatregelen bevatten die door de decentrale overheden worden uitgevoerd.

De leden van de SGP- en 50PLUS-fractie vroegen om in het wetsvoorstel op te nemen dat de totale kosten van het klimaatbeleid in beeld worden gebracht. De indieners begrijpen het pleidooi van de leden van de SGP en 50PLUS-fractie, in het verlengde van de Raad van State, om inzicht in de totale kosten. Er is echter geen eenduidige definitie van de totale kosten. De totale kosten zijn bovendien met grote onzekerheden omgeven aangezien het beleid tot 2050 nog grotendeels onzeker is. Daar staat tegenover dat er ook grote economische en maatschappelijke baten zijn van het klimaatbeleid.

Daarom is in het voorstel geen «rekensom» opgenomen voor de totale kosten, maar is wel aangegeven dat er financieel-economische beschouwingen opgenomen moeten worden op concrete punten die wel bekend zijn. Namelijk de effecten van het voorgenomen beleid (in het klimaatplan)

en de effecten van het gerealiseerde beleid in het afgelopen jaar (klimaat- en energieverkenning). Dit biedt concrete aanknopingspunten om bij te sturen indien dit nodig is, zonder de grote onzekerheden die samenhangen met de totale kosten tot 2050.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de uitstoot van de internationale luchtvaart geen rol heeft gekregen in het wetsvoorstel. Met de leden van de SGP zien de indieners het grote aandeel van de luchtvaart in de totale emissies in de wereld. Maatregelen in deze sector zijn naar hun mening dan ook onontkoombaar. Voor deze sector geldt bij uitstek dat optreden in Europees en mondiaal verband noodzakelijk is. In de definities van deze wet is aangesloten bij de Europese systematiek voor de toerekening van broeikasgasuitstoot. Daardoor valt de luchtvaart buiten de doelstellingen in de wet. Als deze sector binnen het Europese systeem komt te vallen ligt het in de rede dat deze ook onder het bereik van de wet wordt gebracht.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de indieners hebben overwogen om ook de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman een rol te geven bij het klimaatplan en klimaatnota?

De Algemene Rekenkamer heeft in een reactie op het voorontwerp van de Klimaatwet laten weten dat het jaarlijks monitoren van de voortgang van het klimaatbeleid niet tot de verantwoordelijkheden van de Algemene Rekenkamer behoort. Dit laat onverlet dat de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid heeft om, op eigen initiatief of op verzoek van de regering of de Kamer, een onderzoek in te stellen naar het klimaatbeleid. De Nationale ombudsman heeft geen algemene rol bij de ontwikkeling van beleid door de regering, maar speelt een belangrijke rol als bij de realisatie van dat beleid blijkt dat burgers in de knel komen. De Ombudsman is daarom niet betrokken bij beleidsontwikkeling in het klimaatplan.

Advies Raad van State

De leden van de VVD, CDA en 50PLUS-fractie vroegen welke andere overwegingen dan kosteneffectiviteit een rol zouden kunnen spelen bij de inrichting van het klimaatbeleid. De leden van de VVD-fractie vroegen ook nog of de indieners kunnen bevestigen dat kosteneffectiviteit altijd zal worden meegenomen als leidend principe bij de keuze voor maatregelen en hoe kan worden geborgd dat kosteneffectiviteit een leidend principe is.

De indieners zijn van mening dat er naast kosteneffectiviteit meerdere overwegingen van belang zijn. In de toelichting op de nota van wijziging is door de indieners bijvoorbeeld gewezen op de praktische noodzaak om tijdig te beginnen aan maatregelen, bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving. De opgave is daar zodanig dat tijdig begonnen moet worden met de aanpak. In de schriftelijke vragen van de fracties wordt gewezen op andere belangen die ook een rol spelen. De leden van de SGP hebben het belang van leveringszekerheid benoemd en de leden van de fractie van het CDA benoemen in hun vraag het belang van (lokaal) draagvlak voor maatregelen. De leden van de 50PLUS-fractie wijzen in hun vragen op een gelijkwaardige, evenredige verdeling van de lasten tussen burgers, bedrijven en overheden. De leden van de PvdD-fractie benoemen lokale overlast als belang om mee te wegen, de leden van de SP-fractie benoemen de effecten van het klimaatbeleid op de arbeidsmarkt.

Al deze randvoorwaarden spelen een rol in het klimaatbeleid. De indieners van dit wetsvoorstel zijn zich er van bewust dat zij ieder tot een andere weging van deze belangen kunnen komen. Dit doet echter niet af aan het gezamenlijk commitment om tot 49% broeikasgasreductie in 2030 en 95%

in 2050 te komen. Daarom is er voor gekozen om geen materiele normen voor het klimaatbeleid op te nemen in de wet, anders dan de doelen in artikel 2. Hiermee wordt de weging van deze en andere belangen aan de regering overgelaten. Daarmee kunnen de leden van de VVD-fractie, als onderdeel van het parlement, altijd nog om op basis van het klimaatplan de regering bij te sturen op de belangen die voor de leden van deze fractie het zwaarste wegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen nadere toelichting op de aansluiting en afstemming van het klimaatakkoord op het klimaatplan, deze leden vroegen verder wanneer het eerste klimaatplan kan worden vastgesteld.

Het eerste klimaatplan wordt op grond van het wetsvoorstel in 2019 vastgesteld. Naar verwachting zal de regering dit plan vullen met maatregelen uit het Klimaatakkoord en in overeenstemming brengen met het integraal nationaal energie en klimaatplan (INEK), wat eind 2019 bij de Europese Commissie moet worden ingediend.

Artikelsgewijs

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de indieners het beeld delen dat de transitie naar een duurzame economie veel kansen oplevert. Met de leden van de GroenLinks-fractie zijn de indieners van mening dat het klimaatbeleid veel kansen biedt voor innovatie, duurzame werkgelegenheid en economische groei. Hiervoor is een stabiel en voorspelbaar klimaatbeleid van de regering van groot belang. De Klimaatwet draagt hier aan bij door duidelijkheid te geven op welk niveau de regering inzet. Door het klimaatplan wordt inzicht gegeven in het klimaatbeleid op de middellange termijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de Raad van State voldoende kennis en capaciteit in huis heeft om de nieuwe taken in het kader van het wetsvoorstel op te nemen. De adviserende taak van de Raad van State in het klimaatbeleid sluit aan bij bestaande processen zoals de advisering over regelgeving en het begrotingstoezicht. Vanzelfsprekend vergt advisering over klimaatbeleid specifieke kennis. Uit overleg tussen de indieners en de Raad van State is duidelijk geworden dat de Raad hiervoor aanvullende expertise en capaciteit zal aantrekken. Daarnaast voert de Raad overleg over de uitvoering van de wet met de Minister van Economische Zaken en Klimaat en het PBL.

Klaver
Asscher
Beckerman
Jetten
Dik-Faber
YAgnes Mulderesilgöz-Zegerius