

Vergaderjaar 2018–2019

34 534

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 maart 2019

Inleiding

De initiatiefnemers danken de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit voor hun inbreng. Uit de vragen blijkt dat het belang van een goed klimaatbeleid breed wordt gedeeld. Hierbij geven de initiatiefnemers antwoord op de vragen, met uitzondering van de vragen die expliciet aan de regering zijn gericht. De vragen zijn integraal opgenomen in cursieve tekst.

Vragen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie waarderen de inzet van de indieners en de achterliggende gedachte. Deze beoogde wet maakt echter onderdeel uit van een groter geheel met een nog overeen te komen Klimaatakkoord, aanvullende wetgeving, positionering van het parlement, et cetera. Het wetsvoorstel is volgens deze leden eerder een kaderwet die de spelregels bevat voor de ontwikkeling van het Klimaatplan, dat weer in hoofdzaak het te voeren klimaatbeleid bevat. Niets meer, niets minder. Als deze Kamer dit wetsvoorstel aanvaardt, aanvaardt zij spelregels, geen inhoudelijke regels. Dit past volgens deze leden niet bij de uitgangspunten van deze Kamer, namelijk dat zoveel mogelijk materiële normen in formele wetgeving worden vastgelegd en niet in lagere wet- en regelgeving, laat staan beleid en plannen waar de Staten-Generaal niet aan te pas komen. Democratische controle wordt dan omzeild. Dat maakt beoordeling van dit initiatiefvoorstel als zelfstandig «product» met de Eerste Kamerbril op lastig. Immers uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid zijn daarbij belangrijke ijkpunten. Om die reden hebben de leden van de VVD-fractie de volgende vragen.

Als er een achterstand op de doelstellingen wordt gesignaleerd zal de Minister hierop moeten acteren en de Afdeling Advisering van de Raad

van State zal vanuit bestuurlijk en juridisch oogpunt beoordelen of een tekort in voldoende mate wordt aangepakt. Hoe gaat de regering dit aanpakken? Welke mogelijkheden heeft zij naast het wettelijk afdwingen van scherpere normen bij de betreffende partijen? En waar staat deze wettelijke mogelijkheid dan in het voorliggende voorstel?

Het wetsvoorstel geeft geen inhoudelijke criteria voor de wijze waarop het klimaatbeleid vorm wordt gegeven. Dit is een politieke afweging die door het kabinet moet worden gemaakt bij het opstellen van het klimaatplan. Daarbij kan het kabinet een breed scala aan overheidsinstrumenten inzetten. Een illustratie hiervoor kan worden gevonden in het ontwerpKlimaatpakkoord. Dit ontwerp bevat de aankondiging van maatregelen met een stimulerend effect zoals subsidie, het bevorderen van samenwerking en kennisontwikkeling, (zelf-) regulering en fiscale maatregelen. Een deel van deze maatregelen heeft wijziging van wetgeving tot gevolg, maar andere maatregelen kunnen direct worden uitgevoerd door betrokken partijen. De keuze welke instrumenten worden ingezet is een politieke beoordeling die het kabinet maakt, waarbij het parlement betrokken is waardoor democratische controle is gewaarborgd.

Indien het antwoord op bovenstaande vraag «aanvullende wetgeving» luidt, aan welke wetten denkt de regering dan om de klimaatwet aanvullend juridisch afdwingbare handen en voeten te geven? En waarom wordt dit niet al in dit wetsvoorstel geregeld? De leden van de VVD-fractie zouden de wijze waarop juridische afdwingbaarheid wordt geregeld graag bij de beoordeling van onderhavig wetsvoorstel betrekken. Klopt de gedachte dat deze wet weliswaar uitvoerbaar, maar niet doeltreffend is zonder aanvullende wetgeving die we nu nog niet kennen?

Het doel van dit wetsvoorstel is het verbeteren van de voorspelbaarheid en afrekenbaarheid van het klimaatbeleid. Dit doel wordt bereikt door het vastleggen van doelen, een vast proces voor beleidsvorming en reguliere verantwoording over de uitvoering. Het voorstel is in zichzelf geen oplossing voor het klimaatvraagstuk. Het is nu nog onzeker welke maatregelen in de komende dertig jaar worden getroffen om de doelen te halen. De maatschappelijke en technologische ontwikkeling moet uitwijzen welke maatregelen het meest geschikt zijn om doelen te halen. Dit wetsvoorstel biedt dan ook geen normen voor de vormgeving van het klimaatbeleid, anders dan de te behalen doelen. Dit wordt overgelaten aan het kabinet. Het wetsvoorstel regelt wel dat in samenhang kan worden gezien welke maatregelen worden gekozen en hoe die effect hebben. Een van de instrumenten die het kabinet kan inzetten is het opleggen van normen door wetgeving. Dergelijke normen kunnen worden vastgelegd bij of krachtens bestaande wetten, zoals de Omgevingswet, de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet. Het is ook mogelijk dat nieuwe wetgeving wordt vastgesteld, zoals het wetsvoorstel verbod elektriciteitsproductie met kolen. Als er een wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk is wordt het parlement daar op de geëigende wijze bij betrokken.

In de memorie van toelichting wordt gesproken over «afrekenbaar beleid». Wat wordt hiermee in juridische zin bedoeld? Wie rekent er af met wie en waarop wordt er precies afgerekend? Op doelen of op proces en maatregelen? Moet «afrekenen» geïnterpreteerd worden in de zin van handhaving van wat de wet opdraagt? En hoe werkt dat dan? Als (een) doel van het wetsvoorstel wordt gesteld een «minder vrijblijvend beleid van de regering». Mogen de leden van de VVD-fractie hieruit opmaken dat het nog altijd wel een «beetje vrijblijvend» betekent?

Het kabinet wordt met dit wetsvoorstel verplicht om een plan op te stellen met de hoofdlijnen van al het klimaatbeleid. Dit plan dient gericht te zijn

op het behalen van de doelen die zijn vastgesteld in het wetsvoorstel. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in het controleerbaar maken van daadwerkelijke vooruitgang in het klimaatbeleid. Het wetsvoorstel geeft spelregels voor de wijze waarop het kabinet klimaatbeleid presenteert bij het parlement. Daarmee wordt het klimaatbeleid beter politiek afrekenbaar voor het parlement in de richting van het kabinet. Het voorstel beoogt niet om het klimaatbeleid van het kabinet afrekenbaar bij de rechter te maken. Het is aan parlement en kabinet om richting te geven aan dit belangrijke thema.

Wat is precies de status van de doelen, in te zetten instrumenten, procedures en maatregelen? De indieners spreken met betrekking tot het 2050-doel expliciet over een resultaatsverplichting. Betekent dit dat de wet een harde norm vastlegt? Wie is in laatste instantie wettelijk verantwoordelijk voor het halen van die norm? Welke sancties liggen er op het niet halen van deze norm? Hoe wordt er door wie bijgesteld en gerepareerd?

De doelen in het voorstel zijn beleidsdoelen voor het kabinet, die gerealiseerd dienen te worden met het klimaatbeleid zoals vastgelegd in het klimaatplan. De doelen worden gebruikt door het parlement om de plannen van het kabinet te beoordelen. De doelen zijn niet bedoeld om gerechtelijk te worden afgedwongen. Het wetsvoorstel gaat uit van politieke controle van de voortgang van het klimaatbeleid. Het parlement kan door middel van de gebruikelijke instrumenten het kabinet bijsturen indien nodig. Er is geen toezichthouder aangewezen die sancties kan opleggen. Naar het oordeel van de initiatiefnemers zou het instellen van een dergelijk orgaan, naast de reguliere politieke controle door het parlement, te veel praktische en staatsrechtelijke vragen oproepen. Het onderscheid tussen een resultaatsverplichting voor 2050 en een inspanningsverplichting voor 2030 werkt door in de relatie tussen parlement en kabinet. Vanwege de onzekerheden op de korte termijn voorziet het wetsvoorstel in meer afwegingsruimte voor het kabinet om onder omstandigheden af te wijken van het doelbereik in 2030. Hiervan kan sprake zijn als, ondanks een reële inspanning, het doel niet haalbaar blijkt.

Het kabinet is verantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit het wetsvoorstel (artikel 2, tweede lid). De Minister van Economische Zaken en Klimaat is eindverantwoordelijk voor de vaststelling van het klimaatplan en klimaatnota (artikelen 5, eerste lid, en 7, eerste lid). De Ministers wie het aangaan zijn ieder verantwoordelijk voor de inhoud van hun deel van het klimaatplan (artikel 3, eerste lid).

Als er sprake is van een harde norm, waarom spreekt de nota van wijziging dan over een beleidsdoelstelling die ertoe moet dienen een rechtsgang inzake de resultaatsverplichting uit te sluiten? Bevat dit wetsvoorstel dreigende juridische kwetsbaarheden die op enigerlei wijze moeten worden uitgesloten?

De term «harde norm» dient te worden gelezen in de context van het onderscheid tussen de formulering voor het doel in 2050 en het streefdoel in 2030. De initiatiefnemers hebben iets meer ruimte willen laten voor afwijking van het doel op korte termijn dan op de lange termijn. Beide doelen zijn beleidsdoelen met een politiek karakter. Er zijn geen juridische kwetsbaarheden die afgesloten zouden moeten of kunnen worden.

Hoe strookt dit met de «ultieme zekerheid» die het wetsvoorstel de samenleving moet bieden dat de «stip op de horizon» ook werkelijk de «investeringszekerheid» biedt waarover de initiatiefnemers spreken?

De toelichting op het wetsvoorstel spreekt niet van «ultieme zekerheid». Er wordt juist onderkend dat er in de toekomst aanleiding kan zijn om de doelen in de wet te wijzigen. Het wetsvoorstel verbetert wel de voorspelbaarheid van het klimaatbeleid door een dergelijke wijziging van de doelen aan zware procesmatige eisen te onderwerpen (de wijziging van een wet). Een dergelijke wijziging gaat daardoor niet over één nacht ijs.

De memorie van toelichting formuleert het volgende: «De klimaatwet verankert het politieke proces en stimuleert en ondersteunt samenwerking tussen de samenleving en de politiek.» Dat lijkt de leden van de VVD-fractie inderdaad het doel, maar hoe doet deze wet met name dat laatste?

De doelen en het klimaatplan maken het klimaatbeleid van het kabinet voorspelbaarder voor de maatschappij. Daardoor kan de maatschappij tijdig anticiperen op dit beleid. Bovendien kan een ieder inspraak leveren op een wijziging van het plan (artikel 5, tweede lid) en wordt de Minister opgedragen om regulier overleg te voeren met betrokken partijen (artikel 8). Hiermee wordt de bestaande praktijk vastgelegd en geborgd dat participatie bij het klimaatbeleid mogelijk is. De initiatiefnemers merken hierbij op dat het kabinet het niet bij deze formele stappen hoeft te laten.

De memorie van toelichting spreekt van heldere en politiek afdwingbare doelen als «opdracht voor de regering». Betekent dit dat de regering zichzelf een opdracht geeft of dat het parlement een opdracht aan de regering geeft? Wat betekent in dit verband «politiek afdwingbaar» precies?

De doelen in het voorstel worden vastgelegd door de formele wetgever (regering en parlement tezamen) en gelden voor het kabinet. Politiek afdwingbaar betekent dat het parlement het kabinet kan controleren op het behalen van deze doelen.

In het gewijzigd voorstel van wet, artikel 5, valt te lezen dat «Onze Minister», de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad en nadat het is overlegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, het Klimaatplan vaststelt. Stel dat het beleid in uitvoerende zin, zoals in het Klimaatplan in hoofdlijnen vastgelegd, niet toereikend zou blijken te zijn, aan wie is het dan om dit plan bij te stellen? Kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe nu exact de verantwoordelijkheden op dit punt liggen bij de Minister, ministerraad en beide Kamers?

De Minister van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor de vaststelling van het klimaatplan. Het klimaatplan biedt een samenhangend overzicht van het beleid van de Ministers die het aangaat. Iedere Minister blijft inhoudelijk verantwoordelijk voor zijn deel, en het kabinet is gezamenlijk verantwoordelijk voor het gehele kabinetsbeleid. Mocht in de uitvoering blijken dat de doelen niet gehaald worden, kunnen in de klimaatnota aanvullende acties en/of aanvullende maatregelen worden aangekondigd. Het klimaatplan wordt ten minste eens in de vijf jaren opnieuw vastgesteld.

Het parlement past volgens de Afdeling advisering van de Raad van State geen vrijblijvende houding. Het parlement heeft ook een grote verantwoordelijkheid om te komen tot een gedegen klimaatbeleid en dit consequent uit te voeren. Hoe is dit verankerd in het wetsvoorstel? Hierop aanvullend, waar/wanneer is het parlement in beeld als controleur en waar/wanneer wordt alleen het gevoel van het parlement gehoord?

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het parlement regelmatig van informatie wordt voorzien. Op basis hiervan kan het parlement zijn controlerende taak op het kabinet uitoefenen. De wet geeft geen beperking op deze algemene controlerende taak. Logischerwijs is het jaarlijkse moment waarop de klimaatnota wordt aangeboden een aangrijpingspunt om het debat met het kabinet te voeren over het klimaatbeleid.

Wat betreft het Klimaatplan wordt gesteld dat dit uitsluitend kaderstellend is voor de regering inzake klimaatbeleid. Als dit zo is, hoe zit het dan met de parlementaire controle op de inhoud van het klimaatplan en de uitvoering daarvan?

Dit wetsvoorstel geeft kaders voor de ontwikkeling van het klimaatbeleid. Inhoudelijk wordt voorgeschreven dat het beleid is gericht op de doelen uit artikel 2 van het voorstel. Procedureel wordt voorgeschreven dat het kabinet op voorgeschreven wijze aan het parlement rapporteert over het opstellen en de voortgang van klimaatbeleid. Het plan bevat het klimaatbeleid van het kabinet. Het parlement controleert of dit beleid wenselijk is en voldoende om de doelen in de wet te behalen. Het parlement controleert vervolgens jaarlijks aan de hand van de klimaatnota of het beleid ook wordt uitgevoerd.

Verder wordt gesteld dat het Klimaatplan «geen externe werking beoogt te hebben». Wat is dan de relatie tussen de Klimaatwet, het Klimaatplan en het nog vast te stellen Klimaatakkoord? Het Klimaatakkoord heeft toch per definitie een externe werking? En in de nota van wijziging wordt toch gesteld dat het beleid, zoals in het Klimaatplan opgenomen, wel degelijk openstaat voor inbreng van derden (maatschappelijk en bestuurlijk). Wat betekent deze inbreng precies voor het Klimaatplan? Ook wordt hierbij verwezen naar het Klimaatakkoord; ook de inbreng daaruit zou in het Klimaatplan moeten worden verwerkt. Maar dan heeft het Klimaatplan toch een vergaande externe werking? Derden die via het Klimaatakkoord inbreng hebben geleverd aan het Klimaatplan, moeten toch ook aan afspraken gehouden worden? Hoe is of moet dit wetstechnisch of juridisch worden scherp gesteld? Zouden de initiatiefnemers sowieso duidelijk willen maken hoe precies de relatie tussen Klimaatplan en Klimaatakkoord juridisch is geregeld?

Met «externe werking» in deze context wordt bedoeld op een bindend karakter voor anderen dan het kabinet. Het klimaatplan is niet normerend voor derden en heeft daarom formeel geen externe werking. Als het nodig is dat bepaalde aspecten van klimaatbeleid bindend aan externe partijen worden opgelegd, dan zal het kabinet dat via de reguliere instrumenten van wetgeving moeten doen.

Hoewel er dus geen sprake is van een formele externe werking van het plan zelf, is het klimaatplan wel van groot inhoudelijk belang voor derden. De maatregelen die in het plan zijn opgenomen komen tot stand na consultatie en in gesprek met de betrokken maatschappelijke partijen. De inhoud van het plan heeft een grote betekenis voor het beleid van de komende jaren. Maatschappelijke partijen kunnen hun gedrag hier op af stemmen.

De Afdeling advisering merkt op dat de op te nemen financiële bepalingen niet lijken te verzekeren dat kostenefficiëntie ook een rol speelt bij de keuze voor en prioritering van de te treffen klimaatmaatregelen. De Afdeling vindt dit wel van belang en adviseert om dit expliciet in de nota van wijziging te regelen. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij nog eens duidelijk uitleggen waarom zij dit advies niet

hebben overgenomen. Met name in het licht van de grote zorgen in de samenleving over de betaalbaarheid van de noodzakelijke maatregelen.

De initiatiefnemers hebben er voor gekozen geen materiele normen voor het klimaatbeleid in het voorstel op te nemen, anders dan de doelen in artikel 2 van het voorstel. Het opnemen van dergelijke materiele normen vergt dat een groot aantal normen aan het voorstel wordt toegevoegd. Het is voorspelbaar dat de betrokken partijen het (relatieve) belang van deze normen anders zouden wegen. Door de invulling van het klimaatbeleid open te laten, wordt deze afweging volledig overgelaten aan het kabinet. Het parlement controleert de keuzes en de weging van belangen van het kabinet.

De Afdeling adviseert expliciet in de nota van wijziging te regelen dat het Klimaatplan ook een wetgevingsagenda bevat, naast het overzicht van de andere maatregelen die ingezet zullen worden. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen dit niet expliciet in de wet op te nemen. Volgens hen gaat dit namelijk buiten het doel van de wet om: het behalen van de klimaatdoelen. Waarom denken de initiatiefnemers dat de klimaatdoelen gehaald kunnen worden zonder de juridische verankering van een aanvullende wetgevingsagenda?

Er is reeds een algemeen overzicht van in voorbereiding zijnde wetgeving: www.wetgevingskalender.overheid.nl. Het klimaatplan geeft een samenhangend overzicht van alle klimaatmaatregelen, wetgeving en anderszins. Het heeft naar de mening van de initiatiefnemers geen zin om in aanvulling op deze beide overzichten ook nog een wetgevingskalender te verplichten die uitsluitend op klimaatbeleid ziet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van CDA

Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie of het niet beter is, dan wel beter zou zijn geweest om eerst de inhoud en beoordeling van het klimaatakkoord af te wachten alvorens deze wet te behandelen. Ook had kunnen worden overwogen om eerst de beoordeling van de initiatiefwet af te wachten. Zoals ook door de initiatiefnemers wordt verwoord, zit er onmiskenbaar samenhang tussen het wetsvoorstel en de uitwerking van de plannen. Het nationale klimaatakkoord beantwoordt immers in belangrijke mate de vraag of de doelstellingen, zoals verwoord in artikel 2 en artikel 3 van het voorstel, binnen de gestelde termijn kunnen worden bereikt en hoe de kosten van de mogelijke maatregelen worden gefinancierd.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het juist meerwaarde heeft om de discussie over het kader (dit wetsvoorstel) af te ronden voordat de discussie over de invulling voor de korte termijn (het Klimaatakkoord) wordt voltooid. Dit wetsvoorstel gaat niet over de vraag hoe het korte termijn klimaatbeleid er inhoudelijk uit komt te zien, maar over de doelen en het een procesmatige kader dat voor het realiseren van de doelen op korte en lange termijn geldt.

Overigens vragen de leden van de CDA-fractie of de Overeenkomst van Parijs in een specifieke Klimaatwet moet worden verankerd. Zou het ook een optie kunnen zijn om de streefdoelen vast te leggen in de Omgevingswet? Waarom hebben de initiatiefnemers niet voor deze route gekozen? Ook stellen deze leden een reactie op deze vragen en suggesties van de regering op prijs.

De Overeenkomst van Parijs verplicht niet tot een wettelijke verankering van de doelen. Dit is een nationale keuze om duidelijkheid te bieden over het lange termijn, nationale klimaatbeleid.

De initiatiefnemers hebben niet gekozen voor een verankering onder de Omgevingswet. In de eerste plaats omdat inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien in 2021, waardoor verankering voor de eerstkomende beleidscyclus van vijf jaar (2020–2025) al te laat zou komen. In de tweede plaats speelt het omgevingsrecht wel een rol in het klimaatbeleid, echter het grootste deel van het klimaatbeleid is geen omgevingsrecht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het reguleren van markten en diensten via bijv. fiscale maatregelen.

Uitkomst van de Overeenkomst van Parijs is dat alle landen die het akkoord hebben ondertekend, de doelen in hun nationale wet- en regelgeving moeten implementeren. Nederland is volgens de initiatiefnemers één van de eerste landen die tot implementatie overgaat. Welke landen zijn Nederland inmiddels voorgegaan? Welke landen hebben plannen om het akkoord te vertalen in de nationale wetgeving en welke landen weigeren dat? Wat betekent het als landen zoals de Verenigde Staten, China en Rusland de doelstellingen van Parijs niet onderschrijven of willen vertalen in nationaal beleid, en wat zijn daarvan de gevolgen voor Nederland en de beoogde wereldwijde aanpak?

Zoals hiervoor aangegeven verplicht de overeenkomst van Parijs niet tot het onderhavige wetsvoorstel. Er zijn meerdere landen met een vergelijkbare klimaatwet, hoewel ieder land eigen keuzes maakt bij de invulling daarvan (o.a. het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk en Ierland).

De VS, China en Rusland zijn alle drie nog partij bij de Overeenkomst van Parijs. De VS hebben de intentie uitgesproken om het akkoord op te zeggen. Dit kan op zijn vroegst in 2022. Zo ver de initiatiefnemers weten zijn er geen andere landen die uitvoering van het verdrag hebben geweigerd. De initiatiefnemers zien juist dat bijvoorbeeld in China grote stappen worden gezet in de verduurzaming van de economie.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat in de verschillende artikelen slechts wordt gesproken over nationaal beleid en een nationaal klimaatplan. Deze leden vragen zich af waarom de internationale component ontbreekt, temeer daar in artikel 3 wordt gesproken over effecten van de Klimaatwet en de daaruit voortvloeiende bepalingen voor de nationale economie. Nederland is immers meer dan andere landen afhankelijk van internationale ontwikkelingen en markten en zal meer dan anderen moeten toezien op en waken over het garanderen van open grenzen en onderlinge concurrentieverhoudingen. Delen de initiatiefnemers deze opvatting?

Het wetsvoorstel gaat uitsluitend over het Nederlandse klimaatbeleid. De initiatiefnemers delen de inschatting van de leden van de CDA-fractie dat hierbij rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingen op mondiale en Europese schaal. Om die reden is ook vastgelegd dat het klimaatplan een beschouwing bevat op de relevante mondiale en Europese ontwikkelingen in het klimaatbeleid.

Op welke wijze wordt – ook juridisch – gegarandeerd dat er Europees en, waar mogelijk, wereldwijd sprake blijft van een gelijk speelveld? Wie toetst en beoordeelt de plannen van de afzonderlijke (lid)staten en wat wordt gedaan met mogelijke achterblijvers? Voorts zijn deze leden benieuwd wat wordt bedoeld met de opmerking van één van de initiatiefnemers in het plenaire debat in de Tweede Kamer op 19 december 2018

dat Nederland tot «wellicht een Europese kopgroep» zou moeten behoren. Wat kunnen de financieel-economische en sociale gevolgen zijn als Nederland deel uitmaakt van een kleine klimaatkopgroep in de EU of wereldwijd?

Dit wetsvoorstel bevat geen regels voor andere landen dan Nederland. Het bevat dus geen juridische garanties dat er een gelijk speelveld zal zijn. Het wetsvoorstel bevat evenmin de verplichting om een Europese kopgroep te vormen. Dit is het beleid van het huidige kabinet.

Los van de internationale context is het deze leden evenmin duidelijk wat de mogelijke nationale gevolgen of kosten zijn van de implementatie van deze wet en het realiseren van de gestelde doelen. Waar gaan de initiatiefnemers vanuit en hoe worden de mogelijke lasten verdeeld? Kennen de initiatiefnemers de inhoud van het eerder gepresenteerde klimaatakkoord? Twee initiatiefnemers hebben inmiddels aangekondigd dat ze met specifieke wetgeving komen teneinde een CO₂-heffing voor het bedrijfsleven te introduceren. Hoe wordt het één en ander nationaal en internationaal vorm gegeven? Waarom is deze keuze niet integraal meegenomen in het voorstel van wet dat nu aan deze Kamer wordt voorgelegd? Hoe denken alle initiatiefnemers over dit voorstel om op voorhand te komen tot introductie van een CO₂-heffing voor het bedrijfsleven?

Er is geen exacte inschatting van de kosten van het bereiken van de doelen in het wetsvoorstel. Deze kosten zijn namelijk in hoge mate afhankelijk van de keuze die door deze en komende kabinetten worden gemaakt bij de invulling van het klimaatbeleid. De initiatiefnemers gaan er van uit dat niets doen, op wereldschaal, altijd tot hogere kosten leidt dan het beperken van klimaatverandering (zie: Hof, A. et al. (2014), Costs and benefits of climate change adaptation and mitigation: An assessment on different regional scales, The Hague, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency). Binnen de nationale context volgen de initiatiefnemers het advies van onder meer De Nederlandsche Bank, dat een geleidelijke transitie beter betaalbaar is dan schoksgewijze implementatie van klimaatbeleid. In dat kader is het van belang om nu een stip op de horizon te zetten waar het beleid op kan worden geënt, in plaats van wachten tot deze doelstelling via Europese wetgeving wordt afgedwongen.

Dit wetsvoorstel bevat geen voorstel voor een CO₂-heffing. De initiatiefnemers hebben dan ook geen gezamenlijk standpunt over de wenselijkheid van een dergelijke maatregel.

Op welke wijze wordt in de initiatiefwet rekening gehouden met de mogelijke CO₂-impact of andere klimaat-gerelateerde effecten van goederen en diensten uit derde landen, maar gericht op de Nederlandse markt? Hetzelfde geldt uiteraard daar waar Nederland als doorvoerland naar een andere internationale bestemming een rol speelt. Wordt bij dit aspect aan concreet beleid gedacht en zo ja, dan zijn de CDA-fractieleden benieuwd op welke wijze zulks vorm wordt gegeven. Indien dit niet het geval is, dan horen deze leden graag wat de gevolgen kunnen zijn voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. In artikel 6 van het wetsvoorstel wordt gesproken over emissies van broeikasgassen per sector. Deze leden vragen ook hier waarom alleen naar nationale effecten wordt gekeken door de initiatiefnemers.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de internationaal en Europees gangbare en wettelijk vastgelegde wijze van het toerekenen van broeikasgasemissie naar landen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de emissies van vee dat in

Nederland wordt gehouden, maar waarvan de producten worden geëxporteerd, aan Nederland worden toegerekend. Dit voorstel brengt geen wijziging aan in dit systeem. Het is aan het kabinet om bij het opstellen van het klimaatplan rekening te houden met de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

In overeenstemming met het gevoel van de ministerraad en gehoord beide kamers der Staten-Generaal wordt het klimaatplan vastgesteld. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd in hoeverre het in artikel 3 en elders genoemde klimaatplan afwijkt of kan afwijken van het reeds vastgestelde klimaatakkoord. Ook vragen deze leden wat de juridische status van het klimaatakkoord en het klimaatplan is.

Het klimaatplan is een beleidsdocument van het kabinet. Het ligt voor de hand dat het Klimaatakkoord hier een belangrijk deel van zal uitmaken, maar de keuze hiervoor is aan het kabinet. Het Klimaatakkoord is een afspraak tussen de betrokken partijen en is in dit wetsvoorstel niet apart geregeld.

Terecht merken de initiatiefnemers op dat het klimaatbeleid voorspelbaar moet zijn. «We moeten er niet elk jaar een politiek speeltje van maken», reageerden de initiatiefnemers op een vraag uit de Tweede Kamer. Hoe zien de initiatiefnemers dit voor zich, nu in de wet over een vijfjaarlijks klimaatplan, waarbij beide Kamers betrokken worden, wordt gesproken? In artikel 4, eerste lid, wordt echter ook gesteld dat het klimaatplan «ten minste eenmaal in de vijf jaar» opnieuw wordt vastgesteld. Welke waarborgen biedt deze bepaling voor stabiliteit van beleid, temeer daar er bovendien een tweejaarlijkse rapportage aan de EU moet komen en ook in een jaarlijkse Klimaatdag wordt voorzien. Ook zal jaarlijks onder andere de klimaatnota en klimaat- en energieverkenning worden opgesteld en vastgesteld. Hoe garanderen de initiatiefnemers dat desondanks continuïteit van beleid wordt gegarandeerd?

Het wetsvoorstel beoogt lange termijn zekerheid te bieden, door het vastleggen van (i) de doelen voor 2030 en 2050 en (ii) een vast proces van besluitvorming. Het proces van besluitvorming draait om een vijfjaarlijks klimaatplan. In beginsel vindt een majeure bijsturing van het kabinetsbeleid uitsluitend bij de herziening van dit plan plaats. Jaarlijks presenteert de Minister van Economische Zaken en Klimaat een klimaatnota waarin optimalisaties van het vigerende beleid kunnen worden meegenomen.

Dit laat onverlet dat er tussentijds aanleiding kan zijn om het klimaatplan bij te stellen. De initiatiefnemers hebben dit niet willen uitsluiten omwille van onverwachte politieke of maatschappelijke gebeurtenissen. Een dergelijke wijziging dient dan wel een vaste procedure te doorlopen waardoor een wijziging van het klimaatbeleid kenbaar en controleerbaar is.

In de eerste nota van wijziging bij de Klimaatwet hebben de initiatiefnemers gekozen voor structurele advisering door de Raad van State. Deze leden vragen de initiatiefnemers om nader in te gaan op de rol dan wel de verschillende rollen die de Raad zou moeten krijgen.

De rollen van de Raad van State zijn omschreven in het wetsvoorstel. Er wordt aan de Raad advies gevraagd op het klimaatplan en de klimaatnota. De Raad zal voor wat betreft het klimaatplan een meer inhoudelijk advies geven over het voorgenomen beleid. Het advies op de klimaatnota zal eerder een controlerende functie hebben. Hierbij wordt gekeken of de

Minister van Economische Zaken en Klimaat een begrijpelijke appreciatie van de voortgang van het klimaatbeleid heeft gegeven.

Voorts wordt door de initiatiefnemers in de nota van wijziging, artikel 1, gesproken over een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie. Het betreft hier elektriciteitsproductie waarbij geen broeikasgassen vrijkomen in de atmosfeer of waarbij biomassa als brandstof gebruikt wordt. Wat wordt hier precies mee bedoeld? Wat betekent dit voor import uit derde landen en wat wordt zoal toegerekend aan het begrip «productie»? Eveneens is het deze leden niet geheel duidelijk wat moet worden verstaan onder het begrip biomassa. Ten slotte vragen deze leden zich op dit onderdeel af of door de nadere begripsbepaling ook de productie en/of import van kernenergie wordt bedoeld of mogelijk wordt. Graag horen de leden van de CDA-fractie van alle initiatiefnemers een oordeel over de optie om ook de productie, import en/of doorvoer van kernenergie in beeld te brengen.

Het begrip CO₂-neutrale elektriciteitsproductie heeft betrekking op productie van energie binnen de landsgrenzen. Dit doel raakt dus niet aan de import van elektriciteit. Biomassa is een bekend begrip in klimaatbeleid. Voor een nadere duiding verwijzen de initiatiefnemers naar de omschrijving in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998. Kernenergie valt onder het begrip CO₂-neutrale elektriciteitsproductie. De initiatiefnemers hebben deze optie niet willen uitsluiten in het wetsvoorstel. Er is echter geen gezamenlijk standpunt over de wenselijkheid van kernenergie als onderdeel van de elektriciteitsproductie.

Deze leden hebben vastgesteld dat in de nota van wijziging wordt gesproken over een reductie van broeikasgassen in Nederland tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990. In de nota van wijziging wordt toegevoegd dat voor het jaar 2030 wordt gestreefd naar een reductie van 49%. Hoe oordelen de initiatiefnemers over dit streefdoel voor 2030? Wat als het streefdoel voor 2030 niet wordt gehaald? En wat als de doelen voor 2050 niet worden gehaald? Omdat het slechts om (streef)doelen gaat, lijkt de weg naar de bestuursrechter afgesneden. Delen de initiatiefnemers deze opvatting?

De initiatiefnemers hechten grote waarde aan het tussendoel voor 2030. Dit geeft op de korte termijn invulling aan de opgave voor het kabinet. Er is voor gekozen om dit doel als streefdoel vorm te geven. Hieruit vloeit voort dat het kabinet ruimte krijgt om van dit doel af te wijken als het, ondanks een reële inspanning, niet gehaald wordt. Deze ruimte zal worden betrokken bij de beoordeling door het parlement van het klimaatplan en de voortgang van de realisatie.

Het wetsvoorstel biedt geen basis voor besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Er is dus ook geen sprake van beroep bij de bestuursrechter.

In de memorie van toelichting geven de indieners naar de mening van de leden van de CDA-fractie onvoldoende duidelijkheid. Daarin wordt namelijk aangegeven dat «dit voorstel de wijze verankert waarop het klimaatbeleid invulling geeft aan» de gestelde doelen. De wet zelf doet dat alleen door aan te kondigen dat er een plan moet komen. Die plannen mogen volgens dezelfde wet echter geen externe werking hebben. Kunnen de indieners reflecteren op het woord «waarop» in de memorie van toelichting? Ook wordt door de indieners uiteengezet dat zowel de aangekondigde plannen als de begroting geen externe werking zullen hebben. Het is deze leden niet duidelijk wat dit precies betekent en de indieners wordt gevraagd dit nader te verduidelijken, temeer omdat lokale overheden volgens de memorie van toelichting worden «uitgenodigd» om mee te werken.

Het wetsvoorstel biedt een kader voor de ontwikkeling van klimaatbeleid, niet het klimaatbeleid als zodanig. Binnen de kaders van dit wetsvoorstel zal de komende 30 jaar beleid worden gemaakt gericht op de doelen, genoemd in artikel 2. Het realiseren van het beleid zal moeten plaatsvinden door de inzet van instrumenten die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, zoals wettelijke normering, subsidies en akkoorden. De decentrale overheden spelen een belangrijke rol in het klimaatbeleid. Het kabinet zal de voorziene bijdrage van decentrale overheden in het klimaatplan meenemen. Echter, de realisatie hiervan zal elders geregeld moeten worden. Bijvoorbeeld door het aanpassen van wettelijke taken of het sluiten van bestuursakkoorden.

Ten slotte stellen de leden van de CDA-fractie vast dat de Minister van EZK in het plenaire debat op 19 december heeft aangegeven blij te zijn met het voornemen van de initiatiefnemers. «Ik kan niet precies zeggen wat er zou gebeuren als we deze wet niet hadden. Ik ben inmiddels zo aan deze wet gewend dat ik me echt geen wereld meer kan voorstellen zonder deze prachtige wet.» Deze leden zijn benieuwd of de initiatiefnemers inmiddels wel kunnen aangeven wat het betekent, óók in juridische zin, als er geen sprake is van een nationale Klimaatwet zoals bedoeld in het initiatiefvoorstel. Zijn (streef)doelen van Nederland door deze wet juridisch afdwingbaar en wat betekent deze wet voor een juridische procedure tegen de Staat, zoals aangespannen door Urgenda? Had of kan deze wet dergelijke procedures voorkomen?

Zonder dit wetsvoorstel is er geen procedurele borging van de ontwikkeling van het klimaatbeleid. Daarmee ontbreekt de zekerheid dat het parlement wordt betrokken bij de ontwikkeling van het klimaatbeleid en de juiste instrumenten in handen krijgt om de voortgang van het kabinet te controleren.

Het korte termijndoel voor 2030 in het wetsvoorstel komt overeen met het doel in het regeerakkoord. Het regeerakkoord bevat geen doel voor 2050. Zowel de doelen in dit voorstel, als de doelen in het regeerakkoord zijn niet bedoeld om te worden afgedwongen bij de rechter. Doordat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een gedegen en stabiel klimaatbeleid, is de kans kleiner dat in een rechterlijke procedure van de wet afwijkende reductiedoelen worden vastgesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Dit voorstel stelt de klimaatdoelstellingen voor de regering vast en geeft een kader aan voor de ontwikkeling, effectmeting en wijze van verantwoording van beleid op het halen van de doelstellingen. Het grote voordeel van de wet is volgens de D66-fractieleden dat het kabinet en Staten Generaal bindt aan doelstellingen voor de lange termijn, terwijl de politiek vaak alleen korte termijn doelstellingen vaststelt. Daarmee, menen deze leden, is er sprake van een bindingsbesluit. Het PBL zal jaarlijks en vijfjaarlijks wetenschappelijk rapport opstellen. Het ontbreekt echter aan een mechanisme dat de regering dwingt een van het einddoel afgeleid beleid op de korte en lange termijn te voeren. Hoe kijken de indieners hier tegenaan, willen de leden van de D66-fractie graag weten.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel bevat het klimaatplan het klimaatbeleid gericht op het bereiken van de doelstellingen, bedoeld in artikel 2. Daartoe behoort ook het lange termijndoel voor 2050. Op basis van de wetenschappelijke rapportage van het PBL wordt inzichtelijk of de doelen worden gehaald met het beleid dat is opgenomen in het plan. Als dat niet het geval is, heeft het parlement alle instrumenten om het kabinet bij te sturen.

Hebben de initiatiefnemers overwogen het beoordelingsmechanisme neer te leggen bij één van de planbureaus en of een klimaatautoriteit vragen de leden van de D66-fractie.

Het wetsvoorstel voorziet in een beoordelingsmechanisme voor het PBL. Die zal immers doorrekenen of het voorgestelde beleid de doelstellingen bereikt. Een verdergaande rol voor het PBL achten de initiatiefnemers onwenselijk. Hierdoor wordt het PBL genoodzaakt om zich buiten de context van een neutrale, wetenschappelijk, oordeel te begeven en wordt het PBL een bestuurlijke adviseur. Daar is het planbureau niet op ingericht. Een dergelijk verbreding van de taak kan de onafhankelijke wetenschappelijke rol schaden.

In het wetsvoorstel, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, was een klimaatautoriteit opgenomen. De initiatiefnemers zien echter een spanning in de staatsrechtelijke verhoudingen als beleidsontwikkeling van het kabinet onder toezicht wordt gesteld door een onafhankelijke (ambtelijke) autoriteit. Daarom is er voor gekozen om aan te sluiten bij bestaande structuren. De Raad van State wordt ingezet als bestuurlijk adviseur in aanvulling op de wetenschappelijke rapporten van het PBL. Bij het parlement berust de eindcontrole op het kabinet.

Over klimaatbeleid wordt veel gesproken. In artikel 2 van het voorliggende voorstel worden concrete doelstellingen voor reductie van emissies genoemd naast het aandeel hernieuwbare energie dat in 2050 behaald dient te zijn. De indieners formuleren daarbij geen doelstelling voor 2030. Waarom hebben zij deze verder gebruikelijke systematiek hier losgelaten, vragen deze leden. Ook willen de D66-fractieleden graag weten hoe artikel 2 zich verhoudt tot de afspraken die in het energieakkoord eerder met meerdere partijen zijn gemaakt. Hoe verhoudt het een en ander zich tot elkaar en tot de afspraken waaraan vele partijen zich hebben verbonden?

De initiatiefnemers hebben geen doel voor CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2030 opgenomen, omdat niet duidelijk is hoe de ontwikkeling van elektriciteitsproductie zich op de middellange termijn zal ontwikkelen. De initiatiefnemers hebben geen potentieel kosteneffectief pad voor broeikasgasreductie willen uitsluiten door een dergelijke doelstelling. In het Energieakkoord zijn afspraken gemaakt met een looptijd tot 2023. Deze vormen een eerste stap in de ontwikkeling van het beleid, gericht op 2030 en 2050.

Uit het oogpunt om de ambities van Parijs te halen is internationale samenwerking volgens de D66-fractieleden noodzaak. Alleen dan hebben we een kans de internationale ambities te halen. Zij vragen de initiatiefnemers hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de in Europees verband afgesproken ETS-richtlijn en de daaruit volgende Effort Sharing Decision, ESD.

De ETS-richtlijn is een instrument om broeikasgasreductie in Europees verband te bereiken. Doordat een aantal grote bronnen van broeikasgas uitstoot onder dit instrument vallen wordt een deel van de doelen van het wetsvoorstel reeds bereikt. Naar verwachting zal er aanvullend beleid noodzakelijk zijn om de doelen in het wetsvoorstel te halen, ook in de sectoren die onder het ETS vallen.

De ESD bevat een reductiedoel voor Nederland in 2020, voor sectoren die niet onder het ETS vallen. Een soortgelijk reductiedoel geldt voor 2030. Naar verwachting zal er aanvullend beleid noodzakelijk zijn om de doelen in het wetsvoorstel te halen, ook in de niet-ETS-sectoren. Zowel de ESD als de ETS-richtlijn laten verdergaand beleid toe. Het is aan het kabinet om het beleid zodanig in te richten dat het past binnen de

geldende beperkingen en zoveel mogelijk rekening houdt met de bestaande Europese structuren.

Er is in de politiek en in de samenleving veel discussie hoe de CO₂-reductie plaats gaat vinden. Met name de vraag of er een verdere beprijzing van CO₂-uitstoot nodig is, is een heet hangijzer. In het voorstel laten de initiatiefnemers in het midden hoe de reductie plaats gaat vinden. De indieners laten dit aan het kabinet over in het klimaatplan. Waarom kiezen de initiatiefnemers op dit wezenlijke punt voor uitstel van besluitvorming? Lag het niet voor de hand dit bij dit voorstel te regelen zodat de contouren om de doelstellingen van artikel 2 te halen volstrekt helder zijn, vragen de leden van de D66-fractie.

Het wetsvoorstel biedt een flexibel kader voor de vorming van het klimaatbeleid in de komende 30 jaren. Dit gaat naar het oordeel van de initiatiefnemers veel verder dan de discussie over een maatregel (zoals een CO₂-heffing) voor een deel van de economie (zoals de industrie). Het is nu nog onzeker welke maatregelen in de komende dertig jaar worden getroffen om de doelen te halen. De maatschappelijke en technologische ontwikkeling moet uitwijzen welke maatregelen het meest geschikt zijn om doelen te halen. Dit wetsvoorstel biedt dan ook geen normen voor de vormgeving van het klimaatbeleid, anders dan de te behalen doelen. Dit wordt volledig overgelaten aan het kabinet. Het wetsvoorstel regelt wel dat in samenhang kan worden gezien welke maatregelen worden gekozen en hoe die, in samenhang gezien, effect hebben. Dit wetsvoorstel bevat dus geen voorstel voor een CO₂-heffing. De initiatiefnemers hebben geen gezamenlijk standpunt over de wenselijkheid van een dergelijke maatregel.

De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt of de strengere dan Europees voorgeschreven regels de effectiviteit van de gewenste maatregelen bevorderen. Deze leden zouden daar graag een reactie van de indieners op zien. Dit temeer daar De Nederlandse Bank de kosten van de energietransitie beheersbaar noemt mits de transitie geleidelijk verloopt. De leden van de D66-fractie onderkennen daarbij dat van een versnelde transitie ook maatschappelijke baten kunnen uitgaan, maar willen van de indieners graag de overwegingen kennen.

De initiatiefnemers hebben in de nota van wijziging het reductiedoel voor 2030 afgestemd op de hoogte van het doel dat is opgenomen in het regeerakkoord. Dit doel gaat verder dan hetgeen Nederland verplicht is in het kader van het Europese doel van 40% in 2030. De huidige Europese en wereldwijde ambitie om de uitstoot van CO₂ te reduceren liggen niet op het kosteneffectieve pad om de doelstellingen uit het Akkoord van Parijs te halen.

De ambitie moet wereldwijd dus nog omhoog. In de overeenkomst van Parijs is afgesproken dat partijen elke vijf jaar een nieuw nationaal bepaald klimaatplan indienen en dat het ambitieniveau van ieder nieuw plan scherper moet zijn dan dat van het vorige plan. In 2025, en daarna om de vijf jaar, wordt van alle partijen verwacht dat zij een nieuw plan indienen. 2020 is een eerste moment wanneer op partijen een dringend beroep gedaan wordt om hun plan aan te scherpen. De initiatiefnemers constateren dat het kabinet hierbij inzet op een verhoging van het Europese doel.

Gelet op deze ontwikkelingen is het wenselijk om te anticiperen op een verhoging van het Europese doel. Een dergelijke verhoging zal naar verwachting ook meer reductie van Nederland vragen. Als het pad naar een hoger reductiedoel eerder wordt ingezet, zijn er meer mogelijkheden om dit pad kosteneffectief en maatschappelijk acceptabel vorm te geven.

Daarom is er in het voorliggende wetsvoorstel voor gekozen om nu al een hoger nationaal doel op te nemen. Volgens het PBL is een nationaal doel van 49% reductie in 2030 in lijn met een reductie van 95% en passend bij de verplichtingen uit de Overeenkomst van Parijs.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PVV

De leden van de PVV-fractie constateren dat in het Initiatiefvoorstel Klimaatwet wordt gesproken van een wereldwijde opwarming. Is dit door oppervlaktemeting of satellietmetingen geconstateerd? Welke methode acht de regering meer betrouwbaar en waarom?

Er zijn veel meetstations in de wereld, waarvan de meetmethoden variëren. Er zijn diverse onderzoeksgroepen, zoals JMA, Berkeley Earth NOAA-NCEI, NASA GISS en Met Office/CRU, die de wereldwijde temperatuurdata analyseren en er mondiaal een gemiddelde uit bepalen. Al deze onderzoeksgroepen hebben geconcludeerd dat de aarde aanzienlijk opwarmt. Tegelijkertijd hebben oppervlakte- en satellietmetingen beide hun voor- en nadelen. Het nadeel van satellietmetingen is dat de temperatuurdata een bredere onzekerheidsmarge hebben. Het voordeel is echter dat satellieten de gehele wereldbol kunnen scannen, waaronder de verschillende lagen van de atmosfeer. Door die grotere onzekerheidsmarge vallen sommige satellietreeksen iets lager uit en sommigen iets hoger uit dan oppervlaktemetingen (zie hieronder). Hoewel er dus afwijkende resultaten zijn tussen de verschillende methoden, is er geen enkel instituut die de opwarming van de aarde tegenspreekt. (<https://www.pbl.nl/waar-komen-de-verschillen-tussen-de-temperatuurreeksen-vandaan>).

De initiatiefnemers willen de verandering van het klimaat beperken. In een dynamisch systeem is klimaatverandering natuurkundig onvermijdelijk. Op welke grond denkt u dit dynamische gedrag van het klimaat te kunnen beïnvloeden? Wat is, in de afwezigheid van een nulmeting volgens de regering het gewenste klimaat en hoe denkt de regering dat te handhaven?

Op basis van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek nemen de initiatiefnemers aan dat broeikasgassen invloed hebben op het vermogen van de atmosfeer om warmte vast te houden. Doordat menselijk processen deze gassen toevoegen aan de atmosfeer wordt dit effect versterkt, ten opzichte van de natuurlijke «dynamische gedrag» van het klimaat (<https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/klimaatverandering-schommeling-of-trend>). Door het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen kan de invloed op het klimaat worden beperkt.

Waarom vinden de initiatiefnemers dat biomassa een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie geeft, terwijl biomassa op korte en middellange termijn juist veel CO₂ produceert?

Biomassa bestaat uit in veel gevallen uit organische restproducten die normaal gesproken geen nuttige toepassing zouden krijgen. Als dit materiaal ongebruikt zou blijven, komen de daarin opgesloten broeikasgassen ook vrij. Door dit materiaal te verbranden wordt er energie onttrokken zonder dat dit meer broeikasgassen vrij laat komen, dan als het materiaal ongebruikt zou blijven. Het gebruik van biomassa heeft voor- en nadelen en kan een onderdeel vormen van een kosteneffectieve energiemix in 2050. Daarom is deze optie in het voorstel niet uitgesloten.

Wat is voor de initiatiefnemers een aanvaardbaar CO₂-gehalte in de atmosfeer uitgedrukt in parts per million (ppm)? Denken de initiatiefnemers dat bij een lager CO₂-gehalte de klimaatextremen en klimaatveranderingen zullen afnemen? Waar baseren zij dit op?

Het wetsvoorstel bevat geen doelstelling voor de totale concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer. Het wetsvoorstel richt zich tot datgene wat de Nederlandse overheid kan beheersen; de emissiereductie in Nederland. De initiatiefnemers volgen de wetenschappelijke rapporten van het IPCC. Daarin is overtuigend aangetoond dat de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer gevolgen heeft voor de wereldtemperatuur en dat een toename van de wereldtemperatuur gevolgen heeft voor het optreden van weersextremen, zoals extreme hitte of droogte.

De initiatiefnemers weigeren een doorberekening van de kosten en kostenefficiëntie van de klimaatwet op te nemen in het wetsvoorstel. De leden van de PVV-fractie zouden graag een motivatie willen waarom dit zo is.

De initiatiefnemers hebben er heel bewust voor gekozen om geen kosten in het wetsvoorstel op te nemen, omdat het een kaderwet betreft. Het wetsvoorstel is een raamwerk dat doelen stelt en de algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures regelt. De kosten en kostenefficiëntie van het klimaatbeleid is afhankelijk van de invulling die het kabinet kiest bij de uitwerking van het klimaatbeleid in het klimaatplan. Deze uitwerking voor de komende 30 jaar is nog niet bekend. Daarom is een dergelijke berekening niet mogelijk.

Waarom eerst de wet aannemen en pas daarna de kosten die dat met zich meebrengt laten berekenen? Kan dit gemotiveerd worden uitgelegd? Wat is voor de initiatiefnemers nog een aanvaardbaar bedrag dat mag worden uitgegeven? Kunnen de initiatiefnemers uitleggen wat dit voor de burgers en bedrijven financieel gaat betekenen? Zo nee, waarom niet? Is de regering van mening dat andere investeringen uit het verleden in wind en zon ook dienen te worden meegenomen in het berekenen van de kostprijs die dit klimaatvoorstel de Nederlandse burger gaat kosten? Zo nee, waarom niet? Kan er onderscheid worden gemaakt tussen de kosten die de overheid via belasting oplegt en de kosten die burgers en bedrijven moeten bijdragen? Zo nee, waarom niet? Kunnen de initiatiefnemers uitleggen welk effect de door burgers en bedrijven uitgegeven bedragen hebben op klimaatverandering?

Het wetsvoorstel bevat geen materiële normen voor het klimaatbeleid, anders dan de doelen in artikel 2. De initiatiefnemers hebben dus geen maximale kosten in de wet opgenomen.

De initiatiefnemers van de klimaatwet zeggen open te staan voor innoverende technologische ontwikkelingen om de emissie van broeikasgassen te beperken. Kernenergie is een veilige en betrouwbare en CO₂-neutrale manier van energieopwekking. Hoe staan de initiatiefnemers tegenover de ontwikkeling van een Molten Salt Reactor (MSR) die op Thorium werkt. Delen alle initiatiefnemers van het initiatiefwetsvoorstel op dit punt dezelfde mening?

Met de leden van de PVV-fractie onderschrijven de initiatiefnemers het belang van de ontwikkeling van technieken om CO₂-neutrale elektriciteit op te wekken. Het wetsvoorstel sluit kernenergie niet uit. In het kader van de ontwikkeling van het klimaatbeleid moet worden gezien of dit een wenselijke optie is. Dit is niet in het voorstel geregeld. De initiatiefnemers hebben hier geen gezamenlijk standpunt over.

Waarom willen de initiatiefnemers van het initiatiefwetsvoorstel klimaatwet zo snel, zonder financiële onderbouwing en zonder een hieraan ten grondslag liggend plan door het parlement loodsen? Waarom kiezen zij voor snelheid boven nauwkeurigheid?

Dit wetsvoorstel is sinds 2016 aanhangig in het parlement. De mate en gevolgen van klimaatverandering zijn al decennia bekend. De noodzaak voor stabiel en ambitieus klimaatbeleid is in die periode enkel toegevoegd. Het wetsvoorstel zelf vormt een plan, een routekaart, voor de ontwikkeling van klimaatbeleid in komende 30 jaar. De initiatiefnemers achten het hoog tijd dat het wetsvoorstel wordt vastgesteld zodat het kader in deze wet kan worden uitgevoerd.

De Raad van State adviseert om in de nota van wijziging naast een overzicht van maatregelen die ingezet moeten worden ook een wetgevingsagenda op te nemen. De initiatiefnemers weigeren expliciet dit te doen omdat zij vinden dat dit buiten het doel van de wet gaat. De PVV-fractieleden vinden dit wel erg kort door de bocht. Kunnen de initiatiefnemers van het wetsvoorstel deze stelling gemotiveerd verduidelijken?

Er is reeds een algemeen overzicht van in voorbereiding zijnde wetgeving: www.wetgevingskalender.overheid.nl. Het klimaatplan geeft een samenhangend overzicht van alle klimaatmaatregelen, wetgeving en anderszins. Het heeft naar de mening van de initiatiefnemers geen zin om in aanvulling op deze beide overzichten ook nog een wetgevingskalender te verplichten die uitsluitend op klimaatbeleid ziet.

Voor de initiatief-klimaatwet zijn vele externen geraadpleegd. Vinden de initiatiefnemers het niet opmerkelijk dat onafhankelijke natuurwetenschappers en de burgers welke voor de kosten mogen opdraven niet in het overzicht met externen voorkomen en aangeven waarom deze ontbreken? Zien de initiatiefnemers al deze externen als onafhankelijk en belangeloos?

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de inzichten van wetenschappers die wereldwijd onderzoek doen naar het klimaatsysteem en -beleid en wiens bevindingen worden gebundeld door het IPCC. Het voorstel is door een zeer grote meerderheid van de volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer aangenomen.

Een aantal partijen is expliciet verzocht om een zienswijze op een vroeg ontwerp van het wetsvoorstel. Dit zijn niet allemaal neutrale partijen. Zij zijn juist gevraagd omwille van de belangen die zij vertegenwoordigen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Algemeen

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemers met het wetsvoorstel beogen «het stabiele kader» te bieden, «met de stip op de horizon, dat alle partijen in de samenleving langjarige zekerheid geeft». «Op basis hiervan kunnen bedrijven hun investeringen doen ... [en] de inwoners van Nederland ... investeringen in hun eigen huis en energievoorziening.» Er staat met dit wetsvoorstel inderdaad een stip voor 2030 en 2050. Maar wat doet de initiatiefnemers denken dat de landelijke reductie- en elektriciteitsproductie-doelstellingen (stippen) voldoende «zekerheid» bieden voor het doen van concrete investeringen op individueel niveau? Omdat zij de toelichting bij de (eerste) nota van wijziging hiermee openen, lijkt het om een kernelement van het per juni 2018 grondig herziene wetsvoorstel te gaan, en daarom vragen de leden

van de SP-fractie een uitgebreide en beargumenteerde beantwoording van dit punt.

In reactie op de presentatie van de nota van wijziging op het wetsvoorstel, gaven VNO-NCW en MKB-Nederland aan: «Het is dan ook goed dat bedrijven nu qua CO₂-doelstellingen langjarige zekerheid krijgen met deze wet. Dat is belangrijk voor de miljardeninvesteringen die gedaan moeten worden voor de overgang van een fossiele naar groene economie» (<https://www.vno-ncw.nl/nieuws/klimaatwet-goede-richting-aangepast>). Hiermee sluiten deze koepels zich aan bij het betoog van onder meer De Nederlandsche Bank om zekerheid te bieden middels een klimaatwet. Met de leden van de SP-fractie zijn de initiatiefnemers van mening dat de doelen in het wetsvoorstel voor de veel actoren te abstract zijn om het investeringsgedrag op af te stemmen. Dit is zeker het geval voor gewone burgers. Daarom is het zo belangrijk dat het kabinet de doelen omzet in concreet klimaatbeleid met een looptijd van 10 jaar in het klimaatplan.

Algemene bepalingen

De doelen

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemers waarom zij in dit wetsvoorstel slechts de beperking van de opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat beogen en niet de vermindering ervan en zelfs niet het tot staan brengen ervan.

Het wetsvoorstel sluit aan op de Overeenkomst van Parijs waarin is afgesproken om de klimaatverandering te beperken tot 2 graden met een streven naar anderhalf. Een dergelijke ambitie is alleen in internationaal verband haalbaar. Het wetsvoorstel regelt de Nederlandse bijdrage. Een vermindering van de opwarming van de aarde is echter niet haalbaar door nationale wetgeving.

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemers over de doelen uit het wetsvoorstel schrijven: «Het gaat hier nadrukkelijk niet om extern afdwingbare normen.» Deze leden vragen of ze überhaupt afdwingbaar zijn. Zo ja, door wie en hoe precies? Zo nee, hebben de doelen dan inderdaad slechts (zoals de initiatiefnemers het noemen) een «signaalfunctie»?

De doelen hebben een signaalfunctie, maar vormen ook een kader waarop het parlement het kabinet politiek kan afrekenen.

Anderzijds schrijven de initiatiefnemers, zo constateren de leden van de SP-fractie, dat «het 2050-doel [is] vorm gegeven als een resultaatsverplichting. Het gaat om een harde wettelijke norm, die de regering verplicht om dit te halen.» De term «resultaatsverplichting» staat niet in de wettekst, maar zelfs indien die er wel zou staan, kan de regering (c.q. de Minister EZK) zich dan eventueel beroepen op het «tot het onmogelijke is niemand gehouden», d.w.z. indien dit naar het oordeel van de regering/Minister het geval is? En wat gebeurt er indien de Kamer(s) daar een ander oordeel over hebben? Hoe, en door wie, is deze resultaatsverplichting afdwingbaar? Kennelijk niet door het parlement, dat in de wettekst zodanig niet voorkomt. Ook de rechterlijke macht wordt op voorhand buiten spel gezet («het doel ... betreft ... niet een grenswaarde die bij de rechter kan worden afdwongen»).

De initiatiefnemers hebben in de toelichting duidelijk aan willen geven wat de strekking en werking van de doelen in het wetsvoorstel zijn. Zoals de leden van de SP-fractie terecht constateren is dat geen juridisch

afdwingbare functie. Het is uiteindelijk aan het parlement om het kabinet te houden aan deze doelen.

Het parlement wordt wel degelijk genoemd in het wetsvoorstel. Het klimaatplan en de klimaatnota worden immers aan beide kamers van de Staten-Generaal aangeboden voordat zij worden vastgesteld. Hierdoor krijgt het parlement regulier en in samenhang het klimaatbeleid van het kabinet gepresenteerd. Dit geeft het parlement de gelegenheid om het kabinet te controleren.

De leden van de SP-fractie constateren dat artikel 2 lid 1 stelt «Deze wet biedt een kader voor de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies ... [enzovoorts]». Is het niet zo dat het terugdringen van emissies naar de aard van de zaak zelden onomkeerbaar is? Bedoelen de initiatiefnemers dat een eenmaal ingezet terugdringen niet ongedaan mag worden gemaakt? Zo ja, waarom staat dit er niet? Zo nee, is dit wél geoorloofd?

Om de doelen in het voorstel te halen zal er klimaatbeleid gevoerd moeten worden wat tot een ingrijpende wijziging de Nederlandse economie en samenleving leidt. Uit de aard van deze maatschappelijke kentering volgt dat deze niet teruggedraaid kan worden.

Het wetsvoorstel bevat echter geen doelstellingen of verplichtingen na 2050. Hiermee is aangesloten bij de Overeenkomst van Parijs, die ook voor 2050 doelstellingen bevat. In 2050 zal bezien moeten worden of dit wetsvoorstel nog een functie heeft of dat het klimaatbeleid als «afgerond» kan worden beschouwd en de wet kan worden ingetrokken.

Klimaatplan

De leden van de SP-fractie constateren dat het klimaatplan uit het wetsvoorstel inhoudelijk (artikel 3) de volgende elementen dient te bevatten: de hoofdzaken van het in tien jaren te voeren klimaatbeleid (artikel 3, lid 1) en daarnaast een aantal ermee samenhangende maatregelen en beschouwingen (artikel 3, lid 2). Deze leden hebben vragen over beschouwing «g» uit lid 2. Kan deze beschouwing één of meerdere randvoorwaarde(n) vormen voor de hoofdzaken en/of de maatregelen uit artikel 3? Zo ja, dan vragen de leden van de SP-fractie de initiatiefnemers om uitgebreide informatie over de mogelijke restricties. Daarbij vragen zij tevens wat de initiatiefnemers in dit verband verstaan onder een «eerlijke transitie». Om de bedoeling scherper te krijgen, vragen zij of de initiatiefnemers de huidige Nederlandse belastingtarieven «eerlijk» achten.

In artikel 3, tweede lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel is opgenomen dat het klimaatplan een beschouwing bevat van de gevolgen die het te voeren klimaatbeleid van het kabinet heeft op de financiële positie van huishoudens, bedrijven en overheden, de werkgelegenheid inclusief scholing en opleiding van werknemers, de ontwikkeling van de economie en het tot stand komen van een eerlijke transitie. In het klimaatplan dient het kabinet dus in te gaan op deze relevante aspecten in de afweging van het klimaatbeleid. Voor de duidelijkheid merken de initiatiefnemers op dat dit onderdeel geen inhoudelijke criteria voor het klimaatbeleid zijn. Met een eerlijke transitie wordt bedoeld dat de lasten van de maatregelen op een rechtvaardige wijze worden verdeeld. De huidige Nederlandse belastingtarieven zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben dan ook geen gezamenlijk standpunt hierover.

Artikel 5 uit het klimaatplanhoofdstuk betreft de procedure van vaststelling van een klimaatplan. De leden van de SP-fractie vragen waarom dit plan weliswaar aan de kamers «overlegd» wordt (de toelichting stelt dat het parlement ook «gehoord» wordt) doch niet ter

goedkeuring wordt voorgelegd aan het parlement. Achten de initiatiefnemers een klimaatplan te futiel voor zo'n goedkeuring? Of zijn er andere, niet genoemde, redenen?

De initiatiefnemers achten het klimaatplan van zeer groot belang. Daarom is in het wetsvoorstel een zware procedure voor het plan opgenomen; een openbare consultatie, advies van de Raad van State en betrokkenheid van beide Kamers van de Staten-Generaal.

Het klimaatplan bevat het klimaatbeleid van het kabinet en wordt daarom niet door het parlement vastgesteld. Het gaat immers niet om formele wetgeving, waarbij de Kamers als medewetgever optreden. Het gaat om beleidsvorming, een grondwettelijke taak van het kabinet waarbij de beide Kamer van de Staten-Generaal een controlerende taak hebben.

Stel dat naar het oordeel van één of beide Kamers het klimaatplan niet voortvarend genoeg is (of mogelijk té voortvarend), welke dwingende middelen hebben de kamers dan om het te doen bijstellen? Kan dit bij niet-overeenstemming tussen Minister en kamer(s) slechts via een motie van afkeuring c.q. wantrouwen? Hoe bezien de initiatiefnemers het geval waarin er geen overeenstemming is, maar de Kamermeerderheid genoemde moties een te zwaar middel acht, bijvoorbeeld gezien het overige beleid van de Minister? Het is bij dit alles onduidelijk wat de initiatiefnemers in dit verband verstaan onder de parlementaire controle die zij in een toelichting noemen: «In het klimaatplan wordt het (midden)lange termijn beleid van de regering uiteengezet. Het parlement controleert of de regering een wenselijk en haalbaar pad heeft uitgezet naar de doelen, genoemd in de wet.» Wat gebeurt er als het parlement oordeelt dat het pad niet wenselijk of haalbaar is?

Het parlement kan de regering bij motie verzoeken om aanpassingen te doen op het klimaatplan. In het uiterste geval waarbij een Minister of het kabinet weigert om de verzoeken van Kamer uit te voeren heeft een Kamer van de Staten-Generaal de mogelijkheid om het vertrouwen in een Minister of het kabinet op te zeggen.

Onderdeel van de procedure uit artikel 5 is het «horen» van de Afdeling advisering van de Raad van State (artikel 5, lid 3). Het is de initiatiefnemers uiteraard bekend dat bij adviezen van de Raad aangaande wetsvoorstellen, de regering (of de initiatiefnemers van een wetsvoorstel) het advies van de Raad gemotiveerd naast zich neer kan leggen. Hierover schrijven de initiatiefnemers in een toelichting: «Het advies van de Afdeling is zeer zwaarwegend. De Minister zal goed gemotiveerd moeten aangeven hoe dit advies is verwerkt in het definitieve klimaatplan of -nota. Dit is in het bijzonder het geval als de Afdeling tot de conclusie zou komen dat het beleid van de Minister onvoldoende zou zijn om de doelen uit de wet te behalen. De wijze waarop het advies van de Raad wordt verwerkt door de Minister wordt gecontroleerd door het parlement.» Dit, zo stellen de leden van de SP-fractie, is toch niet anders dan bij wetsvoorstellen? Echter, bij wetsvoorstellen kan dit voor een Kamerlid reden zijn om tegen een wetsvoorstel te stemmen. Waarom onthouden de initiatiefnemers het parlement die mogelijkheid zowel bij een klimaatplan als bij een klimaatnota (artikel 7)?

De initiatiefnemers delen de inschatting van de leden van de SP-fractie dat de rol van de Raad van State bij het klimaatplan veel overeenkomsten heeft met de rol van de Raad bij wetgeving. Zoals hiervoor opgemerkt heeft het parlement geen formeel instemmingsrecht met het plan. Naar het oordeel van de initiatiefnemers heeft het parlement voldoende instrumenten om het kabinet bij te sturen indien nodig.

Verantwoording

De leden van de SP-fractie hebben bij de procedure aangaande de klimaatnota (artikel 7) dezelfde vragen als die bij de procedure van een klimaatplan.

Het PBL brengt jaarlijks een klimaat- en energieverkenning uit. De klimaatnota bevat een (beleidsmatige) appreciatie door het kabinet van deze wetenschappelijke cijfers. De nota kan worden gezien als een verantwoordingsdocument van het kabinet aan de Kamer. Dit document wordt na vaststelling door het kabinet aan de beide Kamers aangeboden en kan dienen als onderwerp van een debat over de stand van het klimaatbeleid. De procedure verschilt dus van het klimaatplan, dat voorafgaand aan de vaststelling door het kabinet aan beide Kamers wordt toegezonden. Eventuele wensen van de Kamers kunnen dan in het plan worden meegenomen. De nota is, net als het plan, geen formele wetgeving. Het is aan het kabinet om het beleid te maken en aan het parlement om dit te controleren.

In aanvulling daarop hebben deze leden nog de volgende vraag. De initiatiefnemers schrijven: «Als de realisatie van het klimaatplan achterblijft, kan de regering op basis van deze rapportages [INEK] bijsturen.» (Cursivering toegevoegd.) Waarom staat er niet dat de regering moet bijsturen?

Het kabinet kan bijsturen als de realisatie achterblijft. Uitgangspunt is dat de doelen van het wetsvoorstel worden gehaald middels het beleid van het kabinet. Het klimaatplan, de klimaat- en energieverkenning en de klimaatnota worden opgesteld om de vinger aan de pols te houden en bij te sturen indien noodzakelijk.

De initiatiefnemers merken op dat de vraag of bij een achterstand in de realisatie moet worden bijgestuurd niet een digitale afweging is. In beginsel worden majeure beleidswijzigingen opgespaard tot de volgende vaststelling van het klimaatplan. Hiermee wordt voorkomen dat het klimaatbeleid jaarlijks wijzigt. De jaarlijkse prognoses van de emissiereductie fluctueren en zijn met een onzekerheidsmarge omgeven. Het is aan het kabinet om af te wegen of tussentijds ingrijpen noodzakelijk is omdat de realisatie (flink) achterloopt of dat een klein tekort in de uitvoering open wordt gelaten om te bezien hoe dit zich ontwikkelt.

Overige vragen en opmerkingen

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemers schrijven: «In de afgelopen jaren is ... gebleken dat het mogelijk is om [t.a.v. klimaatdoelen] binnen het Europese kader ruimschoots aanvullende reductie te bereiken. De omliggende landen laten dit zien en ook Nederland komt naar verwachting ruim boven de gestelde doelen voor broeikasgasreductie uit.» De initiatiefnemers schrijven dit in juni 2018. Zijn zij gezien de publicaties nadien nog steeds van mening dat Nederland ruim uitkomt boven de gestelde doelen voor broeikasgasreductie? Geven de realisaties 2016 t/m 2018 hen daartoe aanleiding?

De doelen in het wetsvoorstel gaan verder dan hetgeen Nederland op basis van de doelen die op Europees niveau zijn vastgelegd moet doen. De initiatiefnemers hebben in de nota van toelichting uiteengezet dat het Europese kader niet verhindert dat individuele landen verder gaan. Deze stelling wordt overtuigend bewezen door enkele landen in de Europese Unie die aanmerkelijk hogere reductie bereiken dan Europees verplicht. Ook in de jaren 2016 t/m 2018.

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemers schrijven: «Met het aantreden van het kabinet Rutte III in oktober 2017 is een nieuwe situatie ontstaan. In de eerste plaats bevat het regeerakkoord vergaande ambities voor de lange termijn.» Omdat ambities voor de lange termijn ambities voor de korte termijn vergen, vragen de leden van de SP-fractie hoe de initiatiefnemers de uitstel-acties van de regering op de Urgenda-arresten waarderen. Ook vragen zij of deze reactie hen vertrouwen geeft in het (volgens het wetsvoorstel) door uitsluitend de Minister van EZK vast te stellen klimaatplan en klimaatnota?

Dit wetsvoorstel staat los van de arrest van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2591). De uitvoering van dit arrest is evenmin geregeld in dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie constateren dat de initiatiefnemers schrijven: «Als de doelen van het regeringsbeleid veranderen zal dat tot uitdrukking moeten worden gebracht door een wijziging van de wet. Hierdoor wordt gegarandeerd dat een wijziging van de doelen in overeenstemming met en betrokkenheid van het parlement gebeurt. Dit dwingt de regering om goed te motiveren hoe de wijziging van het doel past in de bredere aanpak van het klimaatprobleem. Wettelijke doelen geven geen garantie dat de normen nooit meer worden aangepast maar wel de maximale procedurele waarborgen dat de wijziging zorgvuldig en met voldoende (politiek) draagvlak geschiedt.» De leden van de SP-fractie merken hierbij op dat een kabinet kan stellen dat klimaatkwesies belangrijk zijn, maar dat zij (gezien andere maatschappelijke problemen) geen prioriteit hebben. Waarom zou dit een wijziging van de voorliggende wet vergen?

De brede samenstelling van de initiatiefnemers voor dit wetsvoorstel geeft vertrouwen dat de doelen uit deze wet niet lichtvaardig zullen worden gewijzigd. Deze optie is er echter wel, bijvoorbeeld voor de situatie dat uit internationale afspraken of wetenschap volgt dat een gewijzigd reductiedoel in Nederland noodzakelijk is. Hoewel dit wetsvoorstel geen juridisch afdwingbare normen in het leven roept, bepaalt het wetsvoorstel wel politiek wat de doelen van het kabinetsbeleid zijn. Als een kabinet hiervan af wil wijken, kan dit worden gerealiseerd door een wijziging van de doelen. Als de doelen in het wetsvoorstel niet worden aangepast wordt het kabinetsbeleid door parlement, PBL en Raad van State, beoordeeld op een doelbereik wat niet meer actueel is.

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel de periode tot 2050 betreft. In die tijd zijn er nogal wat kabinetten te gaan, waaronder mogelijk kabinetten waarvoor het milieu (inclusief klimaat) laag of niet op de agenda staat. Deze leden constateren tevens dat dit wetsvoorstel qua bevoegdheden het primaat bij de regering c.q. de Minister van EZK legt. Zo speelt het parlement geen rol bij de vaststelling van het Klimaatplan of de Klimaatnota (althans niet in de voorgestelde wettekst – artikelen 5 en 7). Deze leden vragen de initiatiefnemers «de letter» van de artikelen 2–5 en 7 te analyseren in de ogen van een kabinet dat het milieu (inclusief klimaat) laag of niet op de agenda heeft staan en daarbij te analyseren welke ruimte het voorstel zo'n kabinet biedt, en de Kamer over die analyse te informeren. Daarbij vragen deze leden in ieder geval het volgende citaat van de initiatiefnemers te betrekken: «De doelen in artikel 2 ... zijn gericht op het behalen van een bepaalde emissie op een bepaald punt in de tijd (2030 en 2050). De weg daarnaartoe wordt niet voorgeschreven. (...) [doch] Het uitstellen van maatregelen tot het laatste moment is niet kosteneffectief en kan zelfs een risico vormen dat de doelen niet bereikt zullen worden.» Dit risico is eigen aan de vormgeving van het

wetsvoorstel, zo constateren de leden van de SP-fractie. Onderschrijven de initiatiefnemers dit?

De werking van het wetsvoorstel bij een kabinet dat milieu en klimaatbeleid laag op de agenda heeft staan, is de volgende. Indien een kabinet hiervoor steun vindt in de beide Kamers kunnen de doelen in het wetsvoorstel omlaag worden bijgesteld. Het kabinet is dan nog altijd verplicht om te rapporteren over het doelbereik, echter dan aan de hand van de lagere doelen. Een dergelijke wetswijziging maakt voor een ieder kenbaar wat het ambitieniveau van Nederland is en biedt ruimte voor het publieke debat over een dergelijke bijstelling. Indien het doel van het wetsvoorstel niet wordt aangepast en het beleid tekortschiet om dit doel te halen zal dit jaarlijks door het kabinet gerapporteerd moeten worden. Dit maakt inzichtelijk waar dit kabinetsbeleid tekortschiet. Een meerderheid in een van beide Kamers kan door moties om bijsturing van het kabinetsbeleid vragen. Een meerderheid van de Tweede Kamer kan het vertrouwen in het kabinet opzeggen. Dit wetsvoorstel biedt instrumenten voor goed geïnformeerde politiek-bestuurlijke besluitvorming over klimaat. Ambitieuze klimaatbeleid vereist draagvlak. Het voorstel bevat daarom geen instrumenten om tegen de wil van de democratisch gekozen meerderheid beleid af te dwingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

In 2013 werd een Energieakkoord gesloten, eind 2018 lag er een concept van een Klimaatakkoord dat nog verder moet worden doorgerekend en uitgewerkt. Juist omdat het tegengaan van klimaatverandering zo'n cruciale opgave is, achten de leden van GroenLinks een coherent klimaatbeleid van groot belang. Hoe zien de initiatiefnemers de relatie tussen de genoemde (concept)akkoorden en de Klimaatwet en de daarin benoemde instrumenten, met in het bijzonder ook de verbinding tussen klimaatplan en Klimaatakkoord?

Het energie- en het klimaatakkoord zijn informele instrumenten die het kabinet inzet om in afstemming met de samenleving tot (een deel van) het klimaatbeleid te komen. Dit wetsvoorstel en het klimaatplan zijn een wenselijke aanvulling op de akkoorden omdat deze akkoorden niet het complete klimaatbeleid van het kabinet bevatten. Door middel van dit wetsvoorstel wordt het kabinet verplicht om op gezette tijden te rapporteren over de voortgang van het complete klimaatbeleid aan het parlement. Hierdoor wordt het klimaatbeleid in samenhang gepresenteerd en tot uitdrukking gebracht dat het parlement de ultieme controlerende instantie is van het klimaatbeleid.

De initiatiefnemers merken op dat er geen formele verbinding is tussen Klimaatakkoord en -plan. Wel mag worden aangenomen dat er een inhoudelijk verband zal zijn. De inhoud van het Klimaatakkoord zal de kern vormen van het klimaatbeleid van het kabinet en dus ook in het klimaatplan worden opgenomen.

In hoofdstuk 2, artikel 3 wordt onder lid 2 een zevental onderwerpen genoemd die het klimaatplan moet bevatten (vermeld onder a t/m g). Vervolgens geeft artikel 4 lid 2 aan dat ieder twee jaar na de vaststelling van het klimaatplan over de voortgang van de uitvoering wordt gerapporteerd. Jaarlijks is er een klimaatnota die de Minister gezamenlijk met de klimaat- en energieverkenning aan de beide Kamers aanbiedt. Deze nota bevat, naast enkele elementen die gerelateerd zijn aan de onderwerpen van het klimaatplan, de wijze waarop de klimaat- en energieverkenning bij herziening of evaluatie van het klimaatplan wordt betrokken en (indien uitgevoerd) de rapportage over de voortgang van de uitvoering van het

klimaatplan (artikel 7, lid 3e en 3f). Vanwege het belang van een goede tussentijdse evaluatie, verantwoording en mogelijke bijsturing vragen de leden van GroenLinks aan de initiatiefnemers inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld in een schema, wanneer en hoe de voortgang van het klimaatplan wordt geëvalueerd en hoe zich daarbij klimaatnota, klimaat- en energieverkenning en de rapportage in artikel 4 lid 2 zich tot elkaar verhouden.

In de klimaat- en energieverkenning wordt jaarlijks inzichtelijk gemaakt in hoeverre het kabinet op koers ligt om de doelstellingen uit het klimaatplan te behalen. Dit is een feitelijke rapportage die wordt opgesteld door het PBL. De klimaat- en energieverkenning wordt gelijktijdig met de klimaatnota aan het parlement aangeboden. De klimaatnota bevat een meer beleidsmatige stand van zaken van het klimaatbeleid. Als er een tekort ontstaat in de voortgang zal de Minister in de klimaatnota procedureel aangeven hoe hier mee wordt omgegaan. Bijvoorbeeld door dit te betrekken bij de volgende herziening van het klimaatplan of door tussentijds optimalisaties van het bestaande beleid te ontwikkelen en in te zetten.

Iedere twee jaar wordt een evaluatie van het klimaatplan in de klimaatnota meegenomen. Als uit deze evaluatie blijkt dat het klimaatplan op onderdelen verbeteringen behoeft, is dit input voor de herziening van het klimaatplan.

Ten behoeve van de uitvoering van de wet en het behalen van de in artikel 2 genoemde doelstellingen voert de Minister van Economische Zaken en Klimaat overleg met provincies, waterschappen, gemeenten en overige relevante partijen. In dat overleg worden zowel het vigerende als het in voorbereiding zijnde Klimaatplan besproken. Wat wordt hierbij verstaan onder «overige relevante partijen»? Wat is de frequentie van een dergelijk overleg, welk doel heeft het en welke status is eraan verbonden? Op welke wijze worden de beide Kamers geïnformeerd over de uitkomsten van dit overleg?

Artikel 8 van het wetsvoorstel regelt dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat overleg voert met de samenleving en de decentrale overheden over het klimaatbeleid. De initiatiefnemers hebben deze bestaande praktijk, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State op het oorspronkelijke voorstel, in het wetsvoorstel willen verankeren. Hiermee wordt een plek gegeven aan de cruciale participatie in de voorbereiding en uitvoering van het klimaatbeleid.

Het doel van het overleg is het bevorderen van het behalen van de doelen uit het wetsvoorstel. Dit kan door in overleg met betrokken partijen effectief klimaatbeleid te formuleren of in samenspraak met partijen de voortgang te evalueren. Het wetsvoorstel regelt geen bijzondere status voor het overleg. Het wetsvoorstel regelt ook niet dat de Kamers over de inhoud van de gesprekken wordt geïnformeerd. Dit is overigens wel de vaste praktijk.

De opsomming van partijen in artikel 8 is bewust niet limitatief vormgegeven. Het is aan de Minister om de partijen die relevant zijn te betrekken in dit overleg.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van ChristenUnie

Doortastend klimaatbeleid is volgende de leden van de ChristenUnie-fractie noodzakelijk om verdere opwarming van de aarde tegen te gaan en een klimaatneutrale samenleving te realiseren. Het roer moet om. Een groene, duurzame toekomst moet het kompas worden voor economie, samenleving en politiek. Het verplicht aan komende generaties. Meer dan

ooit is een langetermijnperspectief geboden voor ons handelen, ook voor ons politiek handelen. Deze Klimaatwet verankert dit richtsnoer en borgt de gestelde klimaatdoelstellingen: een reductie van broeikasgassen van ten minste 49% in 2030 en 95% in 2050, ten opzichte van 1990. Het is goed te constateren dat zoveel partijen hun handtekening onder dit wetsvoorstel hebben gezet. Dit maakt de voorliggende Klimaatwet tot een breed gedragen parlementair initiatief. Het reflecteert daarmee zowel urgentie als consensus.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag enkele vragen aan de initiatiefnemers voorleggen over dit wetsvoorstel waarmee, als uitvloeisel van de Overeenkomst van Parijs (2015), een beoordelingskader en afdwingbare doelstellingen worden geformuleerd om Nederlandse broeikasemissies terug te dringen.

Het klimaatbeleid beweegt zich op een beleidsterrein dat steeds complexer en voor burgers onoverzichtelijk dreigt te worden. Er zijn meerdere klimaat- en energieakkoorden die zich tot elkaar dienen te verhouden. Een voor de hand liggende vraag, aldus de ChristenUnie-fractieleiden, is hoe de initiatiefnemers de relatie zien tussen deze Klimaatwet en de energietransitie, zoals die nu in ons land in gang is gezet rond het Klimaatakkoord en het eerdere Energieakkoord, zowel qua aansturing van beleid als qua verantwoording van beleidsinstrumenten. Dat geldt ook voor beoordelingscriteria als maatschappelijke impact en financiële gevolgen van beleidsinstrumenten om broeikasemissies stevig te reduceren. Ook in EU-verband zijn klimaatafspraken gemaakt rond vermindering van CO₂-uitstoot. En daaraan gekoppeld de vraag hoe de initiatiefnemers het verband duiden met de recente Urgenda-uitspraken van de Haagse rechtbank inzake het reduceren van broeikasgassen, alsmede met de recente kortetermijnraming van het PBL over achterblijvende doelrealisering van het verminderen van deze emissies. Kunnen de initiatiefnemers, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, een korte reflectie geven op de relatie tussen Klimaatwet, klimaatakkoord, energieakkoord, energietransitie, het Urgenda-vonnis en de PBL-ramingsuitkomsten? Ook de afgesproken reductiedoelstelling van de gaswinning in Groningen hoort in dit rijtje. Deze leden nemen waar dat vanuit burgerperspectief het onderscheid tussen deze klimaatafspraken en -beleidsvoornemens niet altijd helder is. Maatschappelijk draagvlak, zoveel is inmiddels duidelijk, is bepalend voor het welslagen van de Klimaatwet en de vergaande maatregelen die daarbij horen. En daarbij hoort een transparant en eenduidig verhaal rond korte- en lange termijn klimaatdoelstellingen.

Met de leden van de ChristenUnie-fractie constateren de initiatiefnemers dat het soms lastig is om het overzicht te bewaren in het klimaatbeleid. Dit geldt zowel vanuit burgerperspectief als voor de Kamers. Teneinde de klimaatdoelen te bereiken is het noodzakelijk dat de energievoorziening en -gebruik ingrijpend wordt aangepast. Deze energietransitie is onderdeel van het klimaatbeleid. Het klimaatbeleid is echter breder, want dit heeft ook betrekking op bijvoorbeeld landbouw en landgebruik. Het Energieakkoord uit 2013 vormt het voornaamste beleid voor de energietransitie in de periode tot 2023. Klimaatbeleid in andere sectoren voor dezelfde periode is in verschillende andere beleidsdocumenten neergelegd. Het Klimaatakkoord heeft een bredere opzet en zal de periode 2020–2030 beslaan. Het Klimaatakkoord sluit qua reikwijdte en tijdspanne dus aan op het eerste klimaatplan dat op basis van dit wetsvoorstel zal worden vastgesteld. Het klimaatplan bevat de hoofdlijnen van al het klimaatbeleid van het kabinet. Dat omvat ook klimaatbeleid dat niet is betrokken in het Klimaatakkoord.

De initiatiefnemers merken op dat het stoppen van de gaswinning in Groningen niet is ingegeven door klimaatdoelstellingen, maar door de veiligheid voor de Groningers. Dit zal dus naar verwachting ook niet als

zodanig terugkomen in het klimaatplan. Maatregelen die het gebruik van (Groningen-)gas terugbrengen kunnen mogelijk wel bijdragen aan het klimaatbeleid. Dit wetsvoorstel staat eveneens los van de arrest van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2591) en de uitvoering daarvan. Dit arrest heeft betrekking op de mate van broeikasgasreductie in 2020. Dit wetsvoorstel gaat over de periode vanaf 2020.

De leden van de ChristenUnie-fractie voelen zich positief aangesproken door het feit dat de initiatiefnemers bewust verder gaan dan de Europese emissiereductiedoelstelling (40% in 2030). Dit leidt wel tot de vraag op welke aannames deze hogere ambitie gebaseerd is. Kan dat nader worden toegelicht? Ook past hierbij de vraag waarom in art. 2.2 het woord «streven» wordt gebruikt in relatie tot de 49% CO₂-reductie en niet een verplichtender omschrijving. Immers, Nederland heeft een traditie in het stellen van stevige doelen, maar minder in het behalen ervan.

De initiatiefnemers hebben in de nota van wijziging het reductiedoel voor 2030 afgestemd op de hoogte van het doel dat is opgenomen in het Regeerakkoord. Volgens het PBL is een nationaal doel van 49% reductie in 2030 in lijn met een reductie van 95% en passend bij de verplichtingen uit de Overeenkomst van Parijs.

Er is voor gekozen om dit doel als streefdoel vorm te geven. Hieruit vloeit voort dat het kabinet ruimte krijgt om van dit doel af te wijken als het, ondanks een reële inspanning, niet gehaald wordt. De reductie kan ook hoger uitvallen, bijvoorbeeld als het kabinet er in slaagt om het Europese doel te verhogen of een Europese kopgroep wordt gevormd.

De leden van de ChristenUnie-fractie missen meer uitgewerkte aandacht in het klimaatplan en de periodieke voortgangsrapportages voor de financiële klimaatmiddelen en de verantwoording van de uitgaven aan klimaatmaatregelen. Het halen van de doelstellingen staat of valt immers met een geloofwaardig transitiepad. Kan dit nader worden geduid? Hoe is de relatie met de jaarlijkse Miljoenennota en de Prinsjesdagstukken? Wordt de begroting die hoort bij het Klimaatplan standaard in beide Kamers besproken? Waarom is dit niet meer expliciet in de voorliggende Klimaatwet geborgd? Welke financiële randvoorwaarden gelden daarbij? De leden vragen ook hoe de regie is belegd en hoe voorkomen kan worden dat de klimaatplanbegroting blijft bij een optelsom van departementale wensenlijstjes. Hoe wordt, kortom, een interdepartementale «stammenstrijd» voorkomen? Moeten we niet veel «grootser» denken? Immers de energietransitie zal gepaard gaan met omvangrijke investeringen. Bij ambitieuze klimaatdoelstellingen horen ook ambitieuze budgetten.

In het klimaatplan worden overwegingen opgenomen over de financieel-economische gevolgen van het klimaatbeleid. De impact op de overheidsfinanciën wordt geregeld in de reguliere begrotingscyclus. Vanzelfsprekend mag worden aangenomen dat de departementen bij de vaststelling van hun beleid rekening houden met de betaalbaarheid. Het klimaatplan bevat het klimaatbeleid van het kabinet. Dit veronderstelt afstemming over dit document. In het wetsvoorstel is voorgeschreven dat het stuk wordt vastgesteld, overeenkomstig het gevoelen van de ministerraad.

De rijksfinanciën worden geregeld in de begrotingscyclus. Hier worden alle inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid in samenhang gezien. De initiatiefnemers hebben dit stelsel niet willen doorbreken door een aparte financiële klimaatbegroting te introduceren. In het wetsvoorstel is wel geregeld dat de jaarlijkse klimaatnota tijdig wordt uitgebracht om te betrekken bij de bespreking van de departementale begrotingen.

Maar de insteek gaat verder, veel verder zelfs. Emissiereducties van de orde van grootte zoals neergelegd in de Klimaatwet veronderstellen een geheel andere economische ordening, zo betogen de leden van de ChristenUnie-fractie. Een andere productiewijze, een andere vorm van consumeren, een andere vorm van landbouw, een andere vorm van bouwen en wonen, een andere leefstijl; kortom, een andere economische «mindset». Hoe beoordelen de initiatiefnemers de noodzaak van deze economische reset, waarin waarden domineren die het incrementalisme van veel huidige klimaatmaatregelen te boven gaan? Wat is de som der delen? Wat is het grotere verhaal? Hier zijn immers divergerende economische paradigma's in het geding die een herontwerp van ons economisch bestel in de kern raken.

De wijze waarop de doelen in het wetsvoorstel worden gehaald is niet voorgeschreven in dit wetsvoorstel. Het staat buiten kijf dat dit een grote opgave wordt. Het is echter aan het kabinet om hier een invulling aan te geven.

Er zijn ook andere landen die stappen hebben gezet naar een Klimaatwet. Hebben de initiatiefnemers daar kennis van genomen en tot welke lering heeft dit geleid?

De klimaatwetten van verschillende andere landen zijn bestudeerd bij het opstellen van het wetsvoorstel. De Engelse klimaatwet was een belangrijke inspiratiebron voor het oorspronkelijke voorstel. De ervaring in Engeland laat zien dat een duidelijk kader voor de lange termijn bijdraagt aan de stabiliteit van het klimaatbeleid, zelfs in tijden van crisis. Later is het voorstel voor de verordening inzake de governance van de Energie-Unie betrokken. Er is voor gekozen om qua proces aan te sluiten bij het Europese ritme om zo de administratieve lasten voor het kabinet te beperken.

Kunnen de initiatiefnemers op hoofdlijnen aangeven wat de relatie is tussen Nederlands en Europees klimaatbeleid? Zien zij spanningsverhoudingen met bijvoorbeeld de ETS-richtlijn en de ESD-beschikking? Heeft Nederland voldoende regiemacht om eigen klimaatdoelstellingen te formuleren of blijven dat variaties op hetgeen we in EU-verband zijn overeengekomen?

De nationale ruimte voor de invulling van het klimaatbeleid wordt op sommige onderdelen beperkt door Europese regelgeving. Dit belet naar het oordeel van de initiatiefnemers niet dat nationaal een meer ambitieuze doelstelling wordt gesteld dan Europees. De initiatiefnemers zien zich hierbij gesteund door de resultaten die in de afgelopen jaren door onder andere Duitsland en Engeland zijn bereikt.

De Klimaatwet borgt de klimaatdoelstellingen voor de komende dertig jaar. Dat biedt ook het bedrijfsleven, althans in theorie, de nodige zekerheid en voorspelbaarheid; zeker waren het gaat om omvangrijke investeringen. Maar een aanmerkelijke wisseling van de politieke wacht kan deze zekerheid en voorspelbaarheid doorbreken. Hoe beoordelen de initiatiefnemers de impact van een dergelijke «Wende» en daarmee de slagkracht en hardheid van het wetsvoorstel? Hoe standvastig kan een overheid zijn?

De doelen van het wetsvoorstel kunnen worden aangepast. Het wetsvoorstel verbetert dus de voorspelbaarheid, maar kan geen garanties geven hoe de toekomstige wetgever hiermee zal omgaan. Een dergelijke wijziging van de wet is echter onderhevig aan zware procedurele regels.

Daardoor wordt geborgd dat een wijziging van de doelen goed gemotiveerd dient plaats te vinden en niet over een nacht ijs gaat. Gelet op de ruime meerderheid die dit voorstel in de Tweede Kamer heeft aanvaard, verwachten de initiatiefnemers dat ook in een toekomstige samenstelling, het parlement de doelen van dit wetsvoorstel niet lichtvaardig zal verwerpen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) krijgt een centrale rol toebedeeld bij het opstellen van het Klimaatplan en de evaluatie van de klimaatmaatregelen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de initiatiefnemers hoe ook andere kennisinstellingen (universiteiten, onderzoekscentra, TNO, WRR) en het CPB en SCP een actieve en structurele rol kunnen spelen wat betreft kennisdeling en kritische beleidsbeoordeling. Behoeft deze inbreng nadere aanscherping of wordt dit aan het PBL zelf overgelaten?

Het wetsvoorstel bevat enkele specifieke taken voor het PBL, als wetenschappelijk adviesbureau voor het kabinet op het gebied van klimaat. Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheden om andere kennisinstellingen te betrekken. Dit is echter niet verplicht op basis van dit wetsvoorstel.

Gezien het grote belang en de verstrekkendheid van deze Klimaatwet zijn deze leden verheugd dat de nota van wijziging de Raad van State een gezaghebbende rol geeft in de beoordeling van het klimaatbeleid van de overheid: jaarlijks over de klimaatnota en vijfjaarlijks over het klimaatplan. Is de Raad en, meer in het bijzonder de Afdeling Advisering, daartoe voldoende geëquipeerd?

De voorgestelde rol voor de Raad van State is, voor indiening van de nota van wijziging, besproken met de Raad. De Raad heeft aangegeven bereid te zijn deze rol op zich te nemen. De voorbereidingen om in 2019 een eerste advies op het klimaatplan te geven zijn in voorbereiding. De Raad zal hiervoor ook aanvullende expertise aantrekken op het gebied van klimaat(beleid). Er vinden overleggen plaats tussen de Raad, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het PBL over het delen van stukken zodat de Raad alle noodzakelijke informatie heeft om een advies uit te kunnen brengen.

De beschikbare stukken spreken in nogal generaliserende bewoordingen over de rol van het bedrijfsleven om de transitie te maken naar een CO₂-neutrale economie. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe de steun voor de klimaatdoelstellingen ligt bij grote bedrijven enerzijds en het mkb anderzijds? Is daarbij onderscheid naar bedrijfssector? Hebben de initiatiefnemers deze stakeholders geconsulteerd?

Zowel VNO-NCW als MKB-Nederland hebben positief gereageerd op het gewijzigde wetsvoorstel. In reactie op de presentatie van de nota van wijziging op het wetsvoorstel, gaven zij aan: «Het is dan ook goed dat bedrijven nu qua CO₂-doelstellingen langjarige zekerheid krijgen met deze wet. Dat is belangrijk voor de miljardeninvesteringen die gedaan moeten worden voor de overgang van een fossiele naar groene economie».

Is er een reden, zo vragen de ChristenUnie-fractieleden, waarom de milieubeweging en andere maatschappelijke representanten niet expliciet worden genoemd als stakeholders die belangrijke input kunnen geven voor het Klimaatplan? Worden deze begrepen onder «overige relevante partijen», zoals genoemd in artikel 8? Moet de wetstekst hier niet duidelijkere bewoordingen hanteren?

Er is een zeer brede groep stakeholders die een rol speelt bij de vormgeving van het klimaatbeleid. De milieubeweging is daar onderdeel van. In artikel 8 is bewust en expliciet ruimte gelaten voor het kabinet om de partijen te betrekken die zij relevant acht. Dit om te voorkomen dat een overzicht van partijen in het wetsvoorstel incompleet zou zijn, of na verloop van tijd achterhaald.

Ook gemeenten, provincies en waterschappen zijn belangrijke actoren in het realiseren van onze ambitieuze klimaatdoelen. Zij krijgen maar mondjesmaat aandacht in de memorie van toelichting, ook als het gaat om de verhouding tot de Omgevingswet. Kunnen de initiatiefnemers nader omschrijven hoe gemeenten, provincies en waterschappen hun rol kunnen nemen en hoe deze vorm kan krijgen? Zijn deze partijen in het voorbereidende proces gehoord? Hun klimaatinspanningen zijn immers onontbeerlijk.

Dit wetsvoorstel regelt primair de beleidsdoelstelling voor het Rijk en een proces hoe het kabinet zijn beleid presenteert. De decentrale overheden zullen naar verwachting een belangrijke rol spelen in dit beleid. Daarom is in artikel 8 van het wetsvoorstel bepaald dat de decentrale overheden worden betrokken in het overleg over de uitvoering van het wetsvoorstel. In artikel 3, tweede lid, onder g, is bepaald dat een overweging in het klimaatplan wordt opgenomen aangaande de gevolgen van het klimaatbeleid voor de financiële positie voor (decentrale) overheden. Het wetsvoorstel regelt niet welke rol de decentrale overheden in het klimaatbeleid krijgen. Dat is onderdeel van het beleid van het kabinet. De Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving bevat belangrijke instrumenten om het klimaatbeleid te realiseren. De relatie tussen dit wetsvoorstel en de Omgevingswet is vergelijkbaar met andere wetten die een rol spelen in het klimaatbeleid. Het klimaatplan zal waarschijnlijk maatregelen bevatten die worden gerealiseerd in de fysieke leefomgeving. Het kabinet zal daarbij moeten bezien of het bestaande instrumentarium afdoende is of dat dit moet worden aangepast. Als het bekend is dat een dergelijke aanpassing noodzakelijk is, kan dit in het klimaatplan worden aangekondigd. Door deze aankondiging in het plan te doen kan de maatregel in samenhang worden beschouwd met overige maatregelen. Het uiteindelijk implementeren van de maatregel zal echter plaatsvinden in het reguliere wettelijke spoor. Voor de fysieke leefomgeving zal dat de Omgevingswet zijn.

Het valt de leden van de ChristenUnie-fractie op dat de memorie van toelichting erg spaarzaam is over de rol die innovatie en technologie kunnen spelen in het halen van klimaatdoelstellingen. Dat is opvallend omdat innovatieve technologie, en het succesvol vermarkten ervan, een kernbijdrage zal moeten leveren in de transitie naar een groene economie en een klimaatneutrale samenleving. Kunnen de initiatiefnemers hun ideeën op dit punt delen.

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen over de rol die innovatie speelt in het klimaatbeleid, omdat dit geen onderdeel is van het proces van beleidsvorming maar onderdeel van het beleid zelf. Dit zal door het kabinet worden betrokken in het klimaatplan (artikel 3, tweede lid, onder e).

Uit de stukken blijkt dat de Algemene Rekenkamer niet ingenomen is met de haar oorspronkelijk toebedachte taak. De leden van de ChristenUnie-fractie hechten zeer aan het onafhankelijke en kritische geluid van de Rekenkamer en de borging daarvan in de implementatie van dit wetsvoorstel. Welke mogelijkheden zien de initiatiefnemers daarvoor?

In het voorontwerp voor een Klimaatwet was een rol voorzien voor de Algemene Rekenkamer. In reactie op dit voorontwerp heeft de Rekenkamer uiteengezet op welke wijze zij nu reeds het klimaatbeleid van het kabinet controleert (Kamerstukken II 2015/2016, 32 813, nr. 120). De Rekenkamer merkt daarbij op:

«U suggereert in de memorie van toelichting dat de Algemene Rekenkamer jaarlijks een overzicht van de voortgang van het gehele klimaatbeleid zou kunnen opstellen. Een dergelijke taak behoort echter tot de beleidsverantwoordelijkheid van de betreffende Ministers.»

Naar aanleiding van deze reactie is er geen aanvullende formele rol voor de Rekenkamer in het voorstel, zoals ingediend bij de Tweede Kamer, opgenomen. De waardevolle rol van de Rekenkamer in het controleren van (klimaat)beleid van het kabinet is afdoende geborgd.

Een rijpende vraag, tot slot, is wat de handhavingsmiddelen zijn van de beide Kamers indien de beoogde klimaatdoelstellingen niet worden gehaald. Het wetsdossier is op dit punt weinig uitgewerkt. Dat geldt ook voor de governance. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de initiatiefnemers hun gedachten rond deze cruciale kwesties nader uit te werken en te delen.

Dit wetsvoorstel verplicht het kabinet om inzichtelijk te maken welke doelen worden nagestreefd (artikel 2 van het wetsvoorstel), op welke wijze die doelen zullen worden behaald (klimaatplan) en of het beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en effectief is (klimaat- en energieverkenning en klimaatnota). Op basis van deze informatie kan het parlement zijn controlerende taak uitvoeren en het kabinet afrekenen op het klimaatbeleid.

Het parlement kan het kabinet bij motie verzoeken om aanpassingen te doen op het klimaatplan. Een dergelijke motie is een veel gebruikt instrument. In het uiterste geval waarbij een Minister of het kabinet weigert om de verzoeken van Kamer uit te voeren heeft de Kamer de mogelijkheid om het vertrouwen in een Minister of het kabinet op te zeggen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Partij voor de Dieren

Is de regering met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie van mening dat de voorliggende klimaatwet onvoldoende zekerheid biedt om de klimaatdoelstellingen van het Parijsakkoord en de door de rechter opgedragen doelen naar aanleiding van de Urgenda-zaak te realiseren? De regering heeft aangegeven die gerechtelijke uitspraak uit te zullen voeren. Kan de regering aangeven welke afrekenbare doelen zij zich in dit kader gesteld heeft, en hoe we moeten duiden dat het wetsvoorstel open einden bevat voor wat betreft de appreciatie van toekomstige kabinetten? Is de regering van oordeel dat die ruimte ook door de rechter geboden wordt in de Urgenda-zaak?

De doelen die in dit wetsvoorstel worden vastgelegd liggen ruim boven de Europese inzet voor het klimaatbeleid richting 2030 en 2050. In lijn met het PBL achten de initiatiefnemers deze doelen passend bij de bijdrage die Nederland moet leveren in het kader van de doelen uit de Overeenkomst van Parijs.

Dit wetsvoorstel staat los van de arrest van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2591). De uitvoering van dit arrest is evenmin geregeld in dit wetsvoorstel.

Waarom is de eerstgenoemde concrete datum die genoemd wordt pas 2030 (het streven naar een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030) en zijn er geen tussenliggende doelstellingen geformuleerd?

Klimaatbeleid is beleid voor de lange termijn. Het gaat om grote maatschappelijke veranderingen. In het wetsvoorstel is daarom aangesloten bij het Europese proces voor klimaatbeleidsvorming zoals vastgelegd in de verordening inzake de governance van de Energie-Unie. Deze verordening gaat uit van Integrale Nationale Energie- en Klimaatplannen die een periode van tien jaar beslaan. Het tussendoel in het voorstel heeft betrekking op deze periode (2020–2030).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SGP

De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners een indicatie kunnen geven van de totale kosten die gemoeid zijn met halen van de doelstellingen voor 2030 respectievelijk 2050. Zo niet, is de regering bereid deze indicatie te geven? Welke garanties kunnen de indieners geven voor de haalbaarheid van de voorgestelde doelstellingen voor 2030 respectievelijk 2050? Wat is de visie van de regering op het aspect van haalbaarheid?

Delen de indieners de mening van de leden van de SGP-fractie dat pas sprake is van zorgvuldige wetgeving als in enige mate zicht is op de haalbaarheid en betaalbaarheid van voorgenomen wettelijke bepalingen? Wat is de visie van de regering op dit punt?

Er is geen exacte inschatting van de kosten van het bereiken van de doelen van het wetsvoorstel. Deze kosten zijn namelijk in hoge mate afhankelijk van de keuze die door deze en komende kabinetten worden gemaakt bij de invulling van het klimaatbeleid. Het kabinet laat op dit moment het ontwerpKlimaatakkoord doorrekenen. Aangenomen dat het uiteindelijke Klimaatakkoord inhoudelijk grotendeels overeen zal komen met het klimaatplan, kan deze doorrekening een goede indicatie geven van de kosten van het bereiken van het doel in 2030.

Dit initiatiefvoorstel is naar de mening van deze leden niet los te zien van andere maatregelen, zoals het zogenoemde Klimaatakkoord. De doorrekeningen van genoemd ontwerpklimaatakkoord lopen nog. Er loopt ook nog onderzoek naar de gevolgen van maatregelen voor de betrouwbaarheid van de energievoorziening op lange termijn. De leden van de SGP-fractie constateren dat de indieners van mening verschillen over de haalbaarheid, betaalbaarheid en effectiviteit van het ontwerpklimaatakkoord dat haar vizier richt op 2030.

Zijn de indieners met de leden van de SGP-fractie van mening dat de behandeling van dit initiatiefvoorstel beter opgeschort kan worden tot de doorrekeningen van het Klimaatakkoord zijn afgerond en duidelijk is welke beleidsmaatregelen uiteindelijk voort gaan vloeien uit het Klimaatakkoord? Wat is de visie van de regering op deze volgorde?

De initiatiefnemers zijn van mening dat het juist meerwaarde heeft om de discussie over het kader (dit wetsvoorstel) af te ronden voordat de discussie over de invulling voor de korte termijn (het Klimaatakkoord) wordt voltooid. Dit wetsvoorstel gaat niet over de vraag hoe het korte termijn klimaatbeleid er inhoudelijk uit komt te zien, maar over een procesmatig kader dat voor de lange termijn geldt.

De initiatiefnemers constateren dat de keuze om 49% reductie in 2030 te bereiken reeds is vastgelegd in het Regeerakkoord. Het Klimaatakkoord bevat de uitwerking hoe dit zal worden bereikt. Het voorliggend

wetsvoorstel laat alle ruimte om tot een verstandige invulling te komen van het pad naar een reductie van 49% in 2030.

De indieners geven enerzijds aan dat de CO₂-reductiedoelstelling voor 2050 een resultaatsverplichting is en een harde wettelijke norm. Anderzijds tekenen ze aan dat het gaat om een beleidsdoelstelling, als (politieke) opdracht aan de regering, en niet om een grenswaarde die bij de rechter afgedwongen kan worden. In dit kader vinden de leden van de SGP-fractie het van belang te wegen wat zich afspeelt in de Urgenda-zaak. Hoe waarderen de indieners de opeenvolgende rechterlijke uitspraken in de Urgenda-zaak? Kan het feit dat de rechterlijke macht zich op deze wijze uitsprekt over het halen van beleidsdoelstellingen consequenties hebben voor het wettelijk vastleggen van doelstellingen zoals in deze Klimaatwet? Wat is de visie van de regering op dit punt?

De initiatiefnemers hebben in de toelichting duidelijk aan willen geven wat de strekking en werking van de doelen in het wetsvoorstel zijn. Deze doelen zijn bedoeld als politieke doelen voor het beleid van het kabinet. Het is uiteindelijk aan het parlement om het kabinet te houden aan deze doelen.

Dit wetsvoorstel staat los van het arrest van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2591). De initiatiefnemers zijn van mening dat het risico dat een rechter tot het oordeel komt dat er juridische verplichtingen voor de Staat zijn om maatregelen te treffen, geen reden is om af te zien van het vastleggen van doelen.

Het Nederlandse klimaat- en energiebeleid en de effectiviteit ervan is sterk afhankelijk van het beleid van de Europese Commissie en van individuele lidstaten. Wat moet er volgens de indieners gebeuren als Europese doelen aangescherpt dan wel versoepeld worden en afwijken van het reductiepad dat de indieners voor ogen hebben? Moeten de doelstellingen zoals opgenomen in het voorliggende voorstel dan aangepast worden? Zo ja, op welke wijze? Vindt de regering dat bij het nemen van maatregelen rekening gehouden moet worden met het Europese speelveld? En hoe verhoudt zich dat dan tot de Klimaatwet?

Het Nederlandse klimaatbeleid staat niet op zichzelf. Het heeft alleen functie als het afgestemd wordt op de Europese en internationale inspanningen. Het is mogelijk dat de Nederlandse doelstellingen moeten worden aangepast, naar aanleiding van een wijziging van de Europese doelen. Dit zal dan worden verwerkt in dit wetsvoorstel door een wijziging van wet. Hiermee wordt geborgd dat een koerswijziging weloverwogen en kenbaar wordt vastgelegd. Vervolgens wordt het beleid van het kabinet getoetst aan dit aangepaste doel.

Jesse Klaver
Lodewijk Asscher
Sandra Beckerman
Rob Jetten
Carla Dik-Faber
Dilan Yesilgöz-Zegerius
Agnes Mulder
Simon Geleijnse