

Vergaderjaar 2022–2023

36 169

Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 december 2022

ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. Graag beantwoord ik de gestelde vragen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de indeling van het verslag aangehouden. Enkele vragen zijn vanwege de inhoudelijke samenhang gezamenlijk beantwoord.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering gekozen heeft voor een versnelde wetgevingsprocedure, omdat zij het voorliggende wetsvoorstel als implementatiewetgeving beschouwt. Deze leden zetten hier vraagtekens bij. Is de veronderstelling juist dat het streefdoel van 55% reductie niet automatisch voortvloeit uit de Europese verordening, omdat niet van iedere lidstaat dezelfde bijdrage wordt verwacht, maar dat deze afhankelijk is van de nationale situatie en verschillen in doorwerking van Europese maatregelen? Deze leden zijn van mening dat derhalve sprake is van een zekere keuzevrijheid voor lidstaten en dat derhalve een zorgvuldige behandeling nodig is.

Naar aanleiding van de Europese ophoging van het reductiedoel voor 2030 naar 55% heeft de regering er voor gekozen het nationale streefdoel cijfermatig in overeenstemming te brengen met het Europese reductiedoel voor 2030. Door dit doel via een wijziging van de Klimaatwet te veranderen wordt een zorgvuldige behandeling geborgd. Daarbij wordt echter – zoals ook deze leden terecht veronderstellen – opgemerkt dat de reductiedoelen uit de Europese klimaatwet gelden voor de Unie als geheel. De Europese reductienorm van 55% kan dus niet één op één worden overgenomen als reductienorm voor Nederland. Dat is niet alleen niet mogelijk omdat de onderhandelingen over het Fit for 55 pakket nog gaande zijn maar ook omdat voor de realisatie van dat pakket diverse beleidsmaatregelen zijn voorgesteld. Een deel van die maatregelen is direct te vertalen in emissiereducties die door lidstaten moeten worden gerealiseerd. Voor andere beleidsinstrumenten, zoals (de verbreding en aanscherping van) het Europees Emissiehandelssysteem (ETS), geldt dat niet. Met het ETS is een EU-wijd plafond gesteld aan emissies. De

emissies van de bronnen die onder het ETS vallen worden dus niet gerelateerd aan de individuele prestatie van een lidstaat. Andere verplichtingen zien bijvoorbeeld op energiebesparing en hernieuwbare energie die niet direct zijn te vertalen in emissiereducties aangezien er verschillende mogelijkheden zijn om hier invulling aan te geven. Hoewel de uitkomst van die onderhandelingen nog niet exact vaststaat is het al wel duidelijk dat het Fit for 55 pakket een aanzienlijke aanscherping van het beleid betreft dat, zoals blijkt uit eerste analyses van het PBL en het CPB, ook voor Nederland consequenties heeft. Een ophoging van het nationale streefdoel voor 2030 ligt dan ook in de rede.

Het lid van de BBB-fractie is bezorgd over het feit dat er steeds meer wettelijke grondslagen in de wet worden opgenomen, op zowel klimaat- als stikstofbeleid, waar dit relatief nieuwe beleidsterreinen zijn en de ambities veelal niet corresponderen met de realiteit of de uitvoeringscapaciteit.

Deelt de regering de analyse van het Planbureau voor de leefomgeving (Pbl) dat de ambities voor klimaatdoelstelling richting 2030 grenzen aan het maximaal haalbare?

De voorgestelde wijziging van Klimaatwet bevat geen nieuwe wettelijke grondslagen maar strekt er toe de Klimaatwet in overeenstemming te brengen met de Europese klimaatwet. De regering erkent dat er grote inspanningen nodig zijn om de doelen voor 2030 die in de Europese Klimaatwet en het coalitieakkoord zijn vastgelegd, te realiseren. Met de gekozen aanpak via uitvoeringsoverleggen en kwartaaloverleggen houdt de regering scherp zicht op eventuele knelpunten zodat die kunnen worden opgelost.

De Minister voor Klimaat en Energie bespreekt vanuit zijn coördinerende rol ieder kwartaal de voortgang van de uitvoering van het klimaatbeleid met de verantwoordelijk bewindspersonen en de medeoverheden. De voortgang wordt gemonitord via het Dashboard Klimaatbeleid. Deze monitoring zal samen met departementen en medeoverheden worden verdiept, met een focus op de implementatie van aangekondigde maatregelen en bijbehorende tijdlijnen in de uitvoering. Het dashboard en de reguliere kwartaaloverleggen moeten het mogelijk maken om, zowel voor de coördinerend Minister voor Klimaat en Energie als voor de vakministers, beter overzicht en inzicht te hebben in de feitelijke uitvoering van maatregelen en zodoende vroegtijdig aangrijpingspunten voor bijsturing te identificeren. Het kabinet zal uiterlijk in begin 2023 het eerste inzicht hierin geven. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan de verstevigde regie op de uitvoering.

Bij de besluitvormingen over nieuwe maatregelen heeft het kabinet nadrukkelijk oog voor de uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd gaat deze transitie gepaard met onzekerheden en zullen er in de toekomst knelpunten optreden die we vooraf niet zagen aankomen. Met de verstevigde regierol beoogd het kabinet hier accurater op te kunnen acteren, zodat vertraging wordt voorkomen.

Zijn er interventies die de regering in kan bouwen om te voorkomen dat, als door omstandigheden blijkt dat de doelen niet haalbaar blijken, de kosten daarvan op onze samenleving worden afgewenteld, omdat organisaties zoals Urgenda de staat voor de rechter dagen? Is hier een impactanalyse van gemaakt, zo vraagt het lid van de BBB-fractie.

Een burger of maatschappelijke organisatie zal niet rechtstreeks op grond van de Klimaatwet de nakoming van de reductiedoelen kunnen afdwingen. Dat heeft te maken met de aard van de wet. De Klimaatwet bevat reductiedoelen voor 2030 en 2050 en een vast proces voor

beleidsvorming en verantwoording voor de realisatie van deze doelen. De doelen gelden daarbij als streefdoelen waaraan de regering zich heeft te houden bij het ontwikkelen van klimaatbeleid. Deze doelen gelden als politieke doelen waarvan de nakoming niet rechtstreeks voor de rechter kan worden afgedwongen maar waar het parlement de regering aan kan houden. De Klimaatwet waarborgt daarmee een politieke controle op de voortgang van het klimaatbeleid.

De reductienormen in de Klimaatwet kunnen wel indirect een rol spelen als een burger of maatschappelijke organisatie zich beroept op zorgvuldigheidsnormen of verplichtingen voor de Staat op grond van de artikelen 2 en 8 van het EVRM en vordert dat Nederland meer inspanningen moet leveren in het tegengaan van klimaatverandering, zoals in de Urgenda-zaak. Uit het arrest in deze zaak blijkt dat op de Staat op grond van het EVRM een positieve verplichting rust om uitstoot van broeikasgassen te beperken. Indien in de internationale wetenschappelijke gemeenschap overeenstemming bestaat dat bijvoorbeeld 55% reductie (of mogelijk meer) voor 2030 het minimale nodige aandeel van Nederland is om vergaande schade en gevaar van klimaatverandering voor leven en gezondheid te voorkomen, dan is deze reductie een in het kader van de artikelen 2 en 8 EVRM nodige maatregel van de Staat respectievelijk het Nederlandse fair share in de internationale strijd voor dit doel. De rechter kan op basis daarvan ook nu al – dus ongeacht de Klimaatwet en het daarin vastgelegde reductiepercentage – een bindende uitspraak doen. De uitspraak van de rechter in de Urgenda-zaak dateert van vóór de inwerkingtreding van de Klimaatwet en toont daarmee aan dat de regering buiten de Klimaatwet om kan worden aangesproken op haar bijdrage in het ontwikkelen van beleid om klimaatschade te voorkomen.

1. Aanleiding

De leden van de D66-fractie lezen dat de Europese Commissie met een voorstel komt voor een tussendoel voor 2040. Deze leden vragen naar de inzet van de regering voor dit tussendoel. Is het de bedoeling dat dit tussendoel eveneens meeloopt in de tweede wijziging van de Klimaatwet, waar onder meer ook de wetenschappelijk raad mee geborgd wordt? Conform de Europese klimaatwet zal de Europese Commissie uiterlijk juni 2024 een wetgevingsvoorstel vaststellen voor de klimaatdoelstelling voor 2040. Voor zover mogelijk zal dit betrokken worden bij de tweede wijziging van de Klimaatwet. In die tweede wijziging zal naast de borging van de Wetenschappelijke Klimaatraad ook gezocht worden naar mogelijkheden om de klimaatwetcyclus beter aan te laten sluiten op de begrotingscyclus. Ook worden bij deze wijziging onder andere de volgende zaken bekeken: hoe om te gaan met emissie van geïmporteerde en geëxporteerde elektriciteit conform de motie Bontenbal/Erkens (TK 32 813, nr. 762) en eventuele doelen voor 2035 en 2040 voorafgaand aan de Europese besluitvorming.

De leden van de SP-fractie vinden het onwenselijk dat de Klimaatwet in twee delen wordt aangepast, waarbij dit onderdeel een technische wijziging lijkt om in de Europese pas te gaan lopen. Toch is het bindend maken van de doelstellingen en streefnormen meer dan een technische wijziging. Welke verplichtingen volgen uit dit wetsvoorstel en de Europese doelstelling en hoe kan de Kamer zicht houden op de keuzes die ten grondslag liggen aan het beleid als de normen en doelstellingen van de Europese Unie door de Nederlandse doelstellingen kunnen gaan lopen. Vindt de regering het niet wijs om in één keer de klimaatwet te wijzigen en in lijn te brengen wat nodig is, zowel nationaal gewenst als volgend uit internationale verdragen en afspraken? Kan de regering dit toelichten?

In reactie op de vraag van deze leden is het belangrijk eerst te onderstrepen dat het voldoen aan de EU-verplichtingen ook noodzakelijk is zonder voorliggende wijziging van de Klimaatwet.

Om te waarborgen dat het Nederlandse klimaatbeleid niet alleen gericht is op de realisatie van de nationale reductiedoelen maar tevens voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht, is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald dat Nederland ook de passende maatregelen treft die nodig zijn om te voldoen aan Europese verplichtingen. De verwezenlijking van de EU-reductieverplichtingen geldt als een zelfstandige verplichting naast de realisatie van de nationale doelstellingen.

Door diverse Europese rapportageverplichtingen wordt inzichtelijk gemaakt of Nederland voldoet aan de verplichtingen die volgen uit het Europees recht.

Het voorstel van deze leden om in één keer de Klimaatwet te wijzigen en deze in lijn te brengen met wat nodig is, zowel nationaal gewenst als volgend uit internationale verdragen en afspraken, wordt niet opgevolgd. Het opvolgen van het voorstel van deze leden zou in strijd zijn met het beleid dat in de regel wordt gevolgd bij implementatie van bindende EU-rechtshandelingen en Unietrouw. Als uitgangspunt voor wetgevingsbeleid geldt dat de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen niet wordt meegenomen met een bredere herziening van de desbetreffende regelgeving of dat in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid wordt meegenomen. Bij dit laatste gaat het met name om regels die geen verband houden met de bindende EU-rechtshandeling en om nodeloze verfijningen ten opzichte van die regelgeving (Aanwijzing voor de regelgeving nr. 9.4). De regering hecht sterk aan deze aanpak omdat de Europese klimaatwet reeds op 27 juli 2021 in werking is getreden. Een wijziging van de Klimaatwet is noodzakelijk om een infractieprocedure door de Europese Commissie tegen Nederland te voorkomen. Het voorstel van deze leden zou leiden tot een (aanzienlijke) vertraging van de behandeling van het voorstel zoals dat is opgenomen in het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie zijn in verwarring over het bindende karakter van de wet. Aan de ene kant beweert de regering dat een bindende doelstelling niet noodzakelijk is, omdat er al bindende Europese wetgeving is. Aan de andere kant tracht de regering met deze wetswijziging de Klimaatwet in lijn te brengen met diezelfde Europese wetgeving waarin een bindende doelstelling staat. Dit kan niet allebei waar zijn. Deze leden vragen waarom het volgens de regering niet noodzakelijk is om de doelstellingen binnen de Klimaatwet niet bindend te maken. Volgens deze leden is het wenselijk om de doelen binnen de Klimaatwet bindend te maken en is dit ook beter in lijn met de Europese wetgeving.

De verplichtingen op grond van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen zijn onvoorwaardelijk geformuleerd en hebben rechtstreekse werking. De aanpassing van artikel 2 van de Klimaatwet doet dan ook geen afbreuk aan de zelfstandige verplichting voor Nederland te voldoen aan de EU-verplichtingen tot het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen. In de voorgestelde wijziging van artikel 2 van de Klimaatwet is expliciet tot uitdrukking gebracht dat de regering passende maatregelen dient te treffen om te voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen. Met deze bepaling is gewaarborgd dat Nederlands klimaatbeleid voldoet aan de Europeesrechtelijke verplichtingen, naast het feit dat dit beleid gericht is op het nationale streefdoel om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met 55% te verminderen ten opzichte van 1990.

Daarnaast is aanpassing noodzakelijk om de nationale doelen voor 2030 en 2050 in lijn te brengen met de Europese klimaatwet. Niet alleen wordt de hoogte van de nationale doelen aangepast, ook wordt geëxpliciteerd

dat de nationale doelen gelden inclusief landgebruik. Eerder in deze nota is al aangegeven dat de aangepaste EU-reductieverplichting voor 2030 waarschijnlijk zal leiden tot een aanzienlijke aanscherping van het nationale klimaatbeleid en om die reden het nationale streefdoel voor 2030 wordt opgehoogd. Om de Klimaatwet in lijn te brengen met de Europese klimaatwet is het echter niet noodzakelijk om het nationale streefdoel voor 2030 als bindende verplichting te formuleren. Dat zou ook het misverstand in de hand kunnen werken dat Nederland met het voldoen aan de nationale streefdoelstelling ook voldoet aan de EU-reductieverplichtingen. Het wetsvoorstel beoogt juist de onderlinge relatie tussen de nationale en de Europese reductiedoelstellingen te verduidelijken. Om deze reden is de regering ook niet meegegaan in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat een bindende doelstelling voor 2030 noodzakelijk is. De nationale reductieverplichting voor 2030 blijft (vooralsnog) een streefdoel dat enige flexibiliteit biedt in de realisatie daarvan. Als zich bijvoorbeeld in 2028 onverwachte tegenvallers voordoen in de geraamde uitstoot voor 2030, die alleen met zeer kostbare maatregelen op korte termijn gecompenseerd kunnen worden, kan de regering kiezen om met minder kostbare maatregelen het doel enkele jaren later te realiseren. Daarbij wil de regering benadrukken dat de reductieverplichtingen uit de Klimaatwet gelden als doelen voor regeringsbeleid. Dat heeft te maken met de aard van de wet. De Klimaatwet waarborgt een politieke controle op de voortgang van het klimaatbeleid. Het parlement kan de regering aanspreken op de realisatie van deze klimaatdoelen. De doelen zijn niet bedoeld om bij de rechter te worden afgedwongen. Dit is niet anders als het 2030-doel in de Klimaatwet als een bindend doel wordt geformuleerd.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben wel nog enkele vragen over de totstandkoming van het streefdoel van 55%. De regering geeft aan dat het nog onduidelijk is wat het Europese doel van 55% betekent voor Nederland. Waarom is besloten om te kiezen voor een Nederlands streefdoel van 55%? Is dit om expliciet te voldoen aan Europese wetgeving, volgt dit uit de afspraken van het coalitieakkoord of heeft de regering hier een andere motivatie voor?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de SGP-fractie over het streefdoel van 55% reductie.

Deze leden zijn daarnaast ook benieuwd hoe andere lidstaten omgaan met de Europese doelstelling van 55%. Kiezen andere lidstaten er ook voor om deze Europese doelstelling op nationaal niveau juridisch vast te leggen of geven zij hier op een andere manier invulling aan? Hanteren andere lidstaten daarbij ook een nationale doelstelling van 55% of kiezen zij voor een ander percentage?

Omdat Nederland in een Klimaatwet nationale reductiedoelen heeft geformuleerd is het noodzakelijk deze wet aan te passen in verband met de aangescherpte reductieverplichtingen in de Europese klimaatwet. Niet alle lidstaten hebben echter een dergelijke wet vastgesteld. Omdat de verplichtingen op grond van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde EU-rechtshandelingen onvoorwaardelijk zijn geformuleerd en rechtstreekse werking hebben behoeven deze lidstaten geen wetgeving aan te passen aan de Europese klimaatwet. Hoe andere lidstaten met de Europese doelstelling van 55% omgaan is onder meer afhankelijk van de vraag of zij (een vorm van) een nationale Klimaatwet hebben en of daarin en op welke wijze nationale doelen zijn opgenomen. Ook de percentages voor nationale doelen verschillen per lidstaat.

Duitsland heeft een bindend doel van 65% reductie ten opzichte van 1990. Denemarken heeft een bindend doel van 70% reductie ten opzichte van 1990. Finland heeft een bindend doel van 60% reductie ten opzichte van 1990. Frankrijk en Hongarije hebben een bindend doel van 40% reductie ten opzichte van 1990. Zweden heeft een bindend doel van 63% reductie ten opzichte van 1990 voor de ESR-sectoren.

De leden van de VVD-fractie nemen ook kennis van de plannen van de Europese Unie om een nieuw wetsvoorstel op te stellen om een klimaatdoelstelling van de Europese Unie voor 2040 in de Europese Klimaatwet op te nemen om zo te verzekeren dat de Europese Unie in 2050 volledig klimaatneutraal zal zijn.

Wanneer is de Europese Unie voornemens om dit wetgevingsvoorstel te doen? Hoe zal dit proces eruit gaan zien en op welke momenten kan Nederland erop bijsturen?

Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord bij vraag van de leden van de D66-fractie naar de inzet van de regering voor het tussendoel voor 2040.

Deze leden begrijpen verder dat de huidige Europese Klimaatwet al resulteert in inspannings- of resultaatsverplichtingen voor lidstaten. Wat zijn de juridische implicaties van het in wetgeving opnemen van de reductiedoelstelling van 55%?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de SGP-fractie over het streefdoel van 55% reductie.

De leden van de VVD-fractie willen tot slot graag weten waarom de regering ervoor kiest om in de Klimaatwet vast te leggen dat Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul zal reduceren. Waarom wordt er hierbij gekozen voor de term netto-uitstoot, aangezien dit niet volgt uit de Europese Klimaatwet? Wat betekent dit concreet voor de emissies uit landverbruik? Sluit de regering hiermee de mogelijkheid tot saldering van de uitstoot bij landgebruik uit?

Nederland sluit aan bij de Europese klimaatwet die ook uitgaat uit van netto-nul emissies in 2050. De emissies en vastlegging door landgebruik maken daar integraal onderdeel van uit. Hiermee wordt de mogelijkheid van saldering bij landgebruik niet uitgesloten.

De leden van de D66-fractie hebben begrepen dat er een uitzonderingspositie voor Nederland bestaat door de emissies van veengebieden. Klopt het dat deze emissies in grote mate kunnen worden teruggedrongen door verandering van het landgebruik? Is de regering het eens dat hier ook een significante uitstoot in reductie moet worden opgeleverd? Wat is de status van de afspraken die hierover in het Klimaatakkoord zijn gemaakt? Welke reductie heeft dit tot nu toe opgeleverd? Hoe kan dit worden versneld?

De uitzonderingspositie bestaat er uit dat waar in vrijwel alle andere lidstaten de sector landgebruik resulteert in per saldo vastlegging van CO₂-emissies, dit vanwege de uitstoot door veengebieden niet geldt voor Nederland. De emissies van veengebieden kunnen grotendeels worden voorkomen door het waterpeil in de veengebieden op een hoog peil te houden. Het afgraven van het veen of een verandering van de gebruiksfunctie van de veengebieden zal er juist toe leiden dat de emissies stijgen. De regering is het er mee eens dat er ook in de veengebieden emissiereducties mogelijk zijn. In het klimaatakkoord is afgesproken dat zes provincies veenweidestrategieën ontwikkelen en hiervoor maatregelen uitrollen. De KEV 2021 raamt de emissiereductie door de strategie van Friesland op 0,25–0,4 Mton in 2030 en geëxtrapoleerd naar alle provincies komt dit uit op 0,35–0,9 Mton. De versnelling van de reductie van de uitstoot van veengebieden is mogelijk door het bestaande beleid voortvarend uit te voeren.

De leden van de D66-fractie lezen de Europese wetgeving CO₂-saldering tussen lidstaten mogelijk moet maken. Deze leden zijn van mening dat Nederland zich tot het uiterste moet inspannen om eigenstandig te voldoen aan het behalen van 55% CO₂-reductie in 2030 voor wat betreft de emissies waar Nederland voor verantwoordelijk is. Deze leden vragen de regering of de keuze om te gaan voor een streefdoel in plaats van een bindend doel is ingegeven door deze mogelijke salderingsoptie. Moet Nederland, indien zij een bindend doel vastlegt in de Klimaatwet, haar nationale doelstelling realiseren zonder salderen?

De mogelijke saldering tussen lidstaten heeft betrekking op het doel voor 2050 en niet voor 2030. Het streefdoel voor 2030 is gericht op de emissies in Nederland zonder saldering. Dat verandert niet wanneer dit een bindend doel zou zijn.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering gekozen heeft voor een streefdoel en niet voor een bindende doelstelling. Deze leden zijn van mening dat gekozen moet worden voor een bindend doel.

Waarom heeft de regering dat niet gedaan? Is de regering het eens dat vanuit een bindende doelstelling, hoewel niet strikt juridisch noodzakelijk, een stevig en noodzakelijk politiek signaal uitgaat? Zo nee, waarom niet? Hoe is dit in andere lidstaten van de Europese Unie geregeld? Waarom gaat de regering niet mee in het advies van de Raad van State dat een bindende doelstelling noodzakelijk is?

Op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom de regering niet gekozen heeft voor een bindend doel en niet is mee gegaan in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie over het bindende karakter van de wet. Voor het antwoord op de vraag hoe dat in andere lidstaten is geregeld wordt verwezen naar het antwoord op vraag van de leden van de VVD-fractie hoe andere lidstaten omgaan met de Europese doelstelling van 55%.

Deelt de regering de mening dat het verweer van de regering, namelijk dat de indruk zou kunnen ontstaan dat is voldaan aan de Europese verplichting terwijl een lagere nationale emissiereductie mogelijk is, geen hout snijdt vanuit een klimaatperspectief?

Aangezien de verplichtingen op EU-niveau, door het hanteren van een aantal EU-brede instrumenten zoals het EU-ETS, niet 1 op 1 zijn door te vertalen naar lidstaten is het mogelijk dat het bindende EU-doel gerealiseerd wordt waarbij er lidstaten zijn die meer dan 55% reduceren en lidstaten die minder dan 55% reduceren. Het is niet op voorhand te zeggen in welke groep landen Nederland zich zal bevinden. De regering wil ook in Nederland 55% reductie realiseren en hanteert daarom ook een nationaal streefdoel van 55%.

Wenst de regering, net zoals de leden van de D66-fractie, zo snel als mogelijk, dus indien mogelijk ook eerder dan 2050, klimaatneutraliteit te bereiken?

De regering vindt het inderdaad wenselijk om als het mogelijk is eerder dan in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. Het is mogelijk dat de Wetenschappelijke Klimaatraad hier in zijn eerste advies ook op ingaat.

Deelt de regering tevens de mening dat het ook uit vanuit een koolstofbudgetbenadering wenselijk is zo snel als mogelijk zo veel als mogelijk koolstof te reduceren in 2030 en daarna?

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Bij eerdere emissiereducties neemt het beslag op het koolstofbudget af. Het beleid is erop gericht de emissies zo snel mogelijk te reduceren. Om die reden wordt er ook gekeken naar de mogelijkheid om tussendoelen in de wet op te nemen.

De leden van de CDA-fractie vinden het gezien de bovenstaande argumentatie opmerkelijk dat de regering voornemens is om de vraag of het streefdoel van 55% voor 2030 moet worden gewijzigd in een bindend doel alsnog te betrekken bij de wijzigingen van de Klimaatwet die voor 2024 gepland staan. Zij vragen de regering om te verduidelijken waarom deze vraag dan opnieuw behandeld zou moeten worden. Als het wijzigen van het streefdoel naar een bindend doel nu niet nodig is, waarom zou dat in 2024 wel het geval (kunnen) zijn?

Het onderhavige wetsvoorstel is beperkt tot de wijzigingen die nodig zijn om de Klimaatwet in overeenstemming te brengen met de Europese klimaatwet. Daarvoor is het wijzigen van de nationale streefdoelstelling voor 2030 in een bindende doelstelling niet nodig. De keuze voor het wijzigen in een bindend doel is een politieke keuze.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering ervoor kiest om in de Klimaatwet vast te leggen dat Nederland in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul reduceert. Hierbij wordt gesteld dat dit doel niet hoeft te betekenen dat Nederland in 2050 klimaatneutraal moet zijn, omdat het naar verwachting mogelijk zal zijn om te salderen tussen lidstaten. Echter, deze mogelijkheid is volgens de regering momenteel nog te onzeker om al op vooruit te kunnen lopen. Deze leden begrijpen de redenering van de regering op dit punt, maar vragen wel wat er nodig is om gebruik te kunnen maken van saldering tussen lidstaten op het moment dat er wel zekerheid is over die mogelijkheid. Zij verwachten namelijk dat het voor Nederland, gezien onder andere het kleine oppervlakte aan bos in ons land, veel moeilijker zal zijn om tot netto nul uitstoot te komen dan in sommige andere lidstaten.

Zodra de EU-regelgeving inzichtelijk heeft gemaakt welke vormen van saldering mogelijk zijn zal ook duidelijk worden wat er nodig is om daar gebruik van te maken. Het beleid gericht op de periode na 2030, waaruit moet blijken welke vormen van saldering mogelijk zijn, wordt later dit decennium in EU-verband ontwikkeld.

Zij vragen de regering daarom of voor het gebruik maken van de mogelijkheid tot saldering bijvoorbeeld een wijziging nodig zal zijn van het doel om in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul te reduceren.

Nee, een aanpassing van de Klimaatwet is niet nodig voor de mogelijkheid tot salderen. De verplichting om klimaatneutraliteit in 2050 te realiseren geldt voor de Unie als geheel. Nederland moet hier samen met andere lidstaten aan voldoen. Hiervoor kunnen salderingsopties worden ingezet. Deze bevoegdheid volgt uit Europese regelgeving; de Klimaatwet staat daar niet aan in de weg.

De vragen van de CDA-fractie vragen tevens aan de regering om te verduidelijken in hoeverre en op welke wijze zij (in de toekomst) gebruik denkt te zullen maken van de mogelijkheden die Artikel 6 van het Parijsakkoord landen biedt om vrijwillig samen te werken voor het behalen van emissiereductie door «carbon credits» naar elkaar over te dragen. In hoeverre acht de regering het daarnaast nodig om de optie om gebruik te maken van de mogelijkheden die Artikel 6 biedt en de voorwaarden waaronder dat zou kunnen op te nemen in de Klimaatwet?

De regering wenst geen gebruik te maken van de mogelijkheid om vrijwillig samen te werken door de aan- en verkoop van carbon credits, om zodoende de doelen uit de Klimaatwet te behalen of bij te dragen aan de doelen van andere landen. Alle emissiereducties die Nederland op eigen grondgebied realiseert zijn hard nodig om de doelen uit de Klimaatwet te halen. In tegenstelling tot andere landen is de Nederlandse landgebruikssector een bron van emissies, per saldo wordt meer uitgestoten dan koolstof kan worden vastgelegd, waardoor verkoop niet

aan de orde is. Het aankopen van carbon credits van buiten de EU draagt niet bij aan het doelbereik omdat in de Europese klimaatwet, die Nederland bindt aan klimaatneutraliteit in de EU, is vastgelegd dat de EU klimaatneutraliteit zal realiseren op Europees grondgebied. Samenwerking met landen buiten de EU via artikel 6 van de Overeenkomst van Parijs, waarbij emissiereducties buiten het Europees grondgebied worden gerealiseerd, valt hier niet onder.

De leden van de SP-fractie vragen welk effect het bindend maken van de doelstelling in 2030 heeft.

In reactie op deze vraag van de leden van de SP-fractie wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie over het bindende karakter van de wet.

Zij vragen hoe getoetst wordt of Nederland wel of niet voldoet aan de doelstellingen in 2030 en 2050.

Het PBL toetst via de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning, meest recent in de Klimaat- en Energieverkenning 2022, of de verwachting is dat Nederland met het ingezette beleid de doelen zal halen. Het RIVM en het CBS brengen de gerealiseerde emissies in beeld en publiceren hierover op hun websites op grond waarvan na 2030 en na 2050 wordt vastgesteld of de doelen zijn behaald.

Deze leden vragen wat de rol van het Emission Trade System (ETS) is binnen de bindende doelstelling.

Het ETS is een belangrijk instrument om de doelen te realiseren. Het ETS betreft een EU-wijd plafond aan emissies voor sectoren die onder het ETS vallen.

Deze leden vragen hoe wordt getoetst of de Europese Unie voldoet aan netto nul-emissies.

Over de emissies op EU-niveau wordt onder ander door het Europees Milieuagentschap gerapporteerd op basis van verplichte rapportages door de lidstaten.

Deze leden vragen wanneer er duidelijkheid komt over de netto uitstoot van lidstaten en hoe die gesaldeerd worden.

Over de netto uitstoot van lidstaten wordt jaarlijks door de lidstaten gerapporteerd. Het hangt van de verdere invulling van het EU-beleid af of en hoe er tussen de lidstaten in de toekomst kan worden gesaldeerd.

Deze leden vragen welk effect het bindend maken van de doelstelling heeft voor rechtszaken, bijvoorbeeld Urgenda.

In reactie op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie over het bindende karakter van de wet.

Deze leden vragen tot slot welke uitwerking het salderen van uitstoot binnen de Europese Unie heeft op het Nederlandse beleid, en wanneer hier meer duidelijkheid over komt.

Zodra de EU-regelgeving inzichtelijk heeft gemaakt welke vormen van saldering mogelijk zijn zal ook duidelijk worden wat er nodig is om daar gebruik van te maken. Vervolgens zal Nederland moeten besluiten daar al dan niet gebruik van te maken. Het beleid gericht op de periode na 2030, waaruit moet blijken welke vormen van saldering mogelijk zijn, wordt later dit decennium in EU-verband ontwikkeld.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie vragen waarom de doelstelling uit het coalitieakkoord van 60% op geen enkele manier in de

wetswijziging is opgenomen. Zou dit niet tenminste als streefdoel in de wet kunnen worden opgenomen, bovenop een bindende doelstelling van 55%?

In het coalitieakkoord is afgesproken dat het doel in de Klimaatwet wordt aangescherpt tot tenminste 55% CO₂-reductie. Zo nodig worden extra stappen gezet om dit te realiseren. Om dat doel ook zeker te halen, richt het beleid zich op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030. Om invulling te geven aan deze afspraak is een tweede doelstelling in de wet niet noodzakelijk.

Kan de regering uitgebreider ingaan op het aspect van landgebruik? Kan er een overzicht worden gegeven hoe landgebruik is verwerkt in nationale en Europese klimaatwetgeving en welke impact dit heeft?

Onder «landgebruik» worden de emissies als gevolg van landgebruik, landgebruikverandering en bossen verstaan. Het beleid gericht op het beperken van de emissies uit landgebruik en het vastleggen van emissies door landgebruik is vastgelegd in de Europese LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry-verordening) die een directe werking binnen Nederland heeft. Nederland heeft een bijzondere positie in de EU waar het gaat om landgebruik. De uitzonderingspositie bestaat er uit dat waar in vrijwel alle andere EU-lidstaten de sector landgebruik resulteert in per saldo vastlegging van CO₂-emissies, dit vanwege de uitstoot door veengebieden niet geldt voor Nederland.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie achten het doel van CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 inmiddels achterhaald. Het vervroegen van dit doel naar 2035 is realistisch, zoals ook verkend in het rapport «Naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem in 2035» (Kamerstuk 32 813, nr. 1052). Is de regering bereid dit doel aan te scherpen?

Bij de besluitvorming komend voorjaar over het aanvullend beleidspakket gericht op het realiseren van 60% reductie om met zekerheid 55% te reduceren kunnen ook de indicatieve sectordoelen worden aangepast. De consequenties van het doel van klimaatneutraliteit in 2050 voor de elektriciteitssector kan betrokken worden bij de tweede wijziging van de Klimaatwet.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie vinden naast de doelen voor 2030 en 2050 de weg hiernaartoe minstens even belangrijk. Wanneer op de valrepen de doelen worden gehaald heeft het klimaat daar weinig aan, omdat er in de tussentijd veel tonnen broeikasgas zijn uitgestoten.

Daarom moet onderweg naar 2030 de CO₂-uitstoot lineair naar beneden gaan, of nog sneller. Deelt de regering deze analyse? Hoe zorgt de regering ervoor dat de klimaatdoelen niet op de valreep worden gehaald? De regering deelt de mening dat hoe eerder de reductie plaatsvindt, hoe beter. Deze reductie zal naar verwachting niet lineair plaatsvinden. Het beleid dat nodig is om het doel voor 2030 te halen moet deels nog ontwikkeld of verder uitgewerkt worden. Daardoor is het de verwachting dat de effecten daarvan vooral dicht bij 2030 optreden. Een deel van het bestaande beleid zoals het verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie gaat per 1 januari 2030 in en zal dus in ieder geval in 2030 effect sorteren.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen op het recente rapport van het NewClimate Institute. De onderzoekers hebben berekend dat, als Nederland haar volwaardige eerlijke aandeel wil leveren aan een >67% kans op het halen van het 1,5OC doel, waarbij ook rekening wordt gehouden met zowel mitigatiemogelijkheden als historische emissies, de Nederlandse emissies al in 2030 tot onder nul moeten zijn teruggebracht en er daarna verder gewerkt dient te worden aan negatieve emissies. Wat is het onderliggende kanspercentage op het 1,5OC doel dat door de

regering wordt gehanteerd bij de reductiedoelen in het voorliggende wetsvoorstel en het reductiepad uit het coalitieakkoord? Klopt het dat dit niet >67% maar >50% is? Waarom baseert de regering het gehele klimaatbeleid op een kans van >50% om het 1,5OC doel ook daadwerkelijk te halen? Kan de regering aangeven op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd op de door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) opgestelde tabel met de resterende koolstofbudgetten die passen bij bepaalde kanspercentages op het halen van bepaalde temperatuurgrenzen?

Het NewClimate Institute gaat uit van het koolstofbudget dat resteert om met 67% zekerheid de mondiale temperatuurstijging tot 1,5 graden te beperken zonder overschrijding van de 1,5 graden. De haalbaarheid daarvan wordt niet met scenario-analyses onderbouwd. Het IPCC beschrijft in haar laatste scenariocategorie (C) scenario's met geen of zeer beperkte overschrijding van de 1,5 graden (C1) en scenario's met meer overschrijding waar ingezet wordt op netto negatieve emissies die de mondiale temperatuurstijging terug brengen tot 1,5 graden later in de eeuw (C2). Daarbij gaat het om scenario's die uitgaan van 50% zekerheid dat het 1,5 gradendoel wordt bereikt. De analyse van scenario's voor 1,5 graden in IPCC's laatste assessment maakt duidelijk dat zelfs bij 50% zekerheid het zeer moeilijk is om overschrijding van de 1,5 graden nog te vermijden gezien de extreem snelle mondiale emissiereducties die dat zou vergen.

Waarom is de wijziging van dit wetsvoorstel niet aangegrepen om een koolstofbudgetverdelingsmechanisme te introduceren in het Nederlandse klimaatbeleid? Erkent de regering dat het met de huidige reductiedoelstellingen een (tijdelijke) overschrijding van het 1,5OC doel accepteert?

De wetswijziging is bedoeld om de Nederlandse Klimaatwet in lijn te brengen met de Europese klimaatwet. Aangezien de Europese klimaatwet geen budgetbenadering hanteert is dit ook niet in het wetsvoorstel opgenomen. Uit de IPCC-rapporten blijkt dat een tijdelijke overschrijding van de 1,5 graden moeilijk te vermijden is ongeacht de inspanningen van Nederland.

Is de regering zich ervan bewust dat een (tijdelijke) overschrijding van het 1,5OC doel betekent dat een groot deel van Bonaire zal overstromen en het koraal zal afsterven? Vindt de regering dit rechtvaardig tegenover de inwoners van Bonaire?

Als de wereldwijde opwarming tot 1,5 graden wordt beperkt, zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs, zijn de gevolgen aanzienlijk kleiner dan wanneer de wereldwijde opwarming oploopt tot 2.7 graden of zelfs 4.4 graden. Niet bij elke overschrijding van het 1,5 graden doel zal een groot deel van Bonaire overstromen en het koraal afsterven. Maar de kans daarop is groter naarmate de (tijdelijke) overschrijding hoger is en langer duurt. Het is dus van belang om de temperatuurstijging zo veel mogelijk te beperken en na te gaan hoe de gevolgen, die zich soms ook pas manifesteren op de lange termijn, op te vangen zijn.

Waarom vallen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba niet onder de Klimaatwet en het Akkoord van Parijs? Wat is de gedachte daarachter en wat zijn de (eventuele) voor- en nadelen ervan? Op welke manier werkt dit ongelijkheid tussen het Europese deel van het Koninkrijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de hand? Wat gaat de regering hieraan doen?

De Klimaatwet past binnen de context van de internationale en Europees-rechtelijke verplichtingen die voor Nederland gelden op het gebied van het tegengaan van klimaatverandering. Het VN Klimaatraamverdrag, de Overeenkomst van Parijs en ook de Europeesrechtelijke verplichtingen die daaruit zijn afgeleid, gelden alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De Klimaatwet is dan ook alleen van

toepassing op het terugdringen van broeikasgassen in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

De regeringen van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten bepalen zelf hun standpunt over medegelding van het VN Klimaatraamverdrag en de Overeenkomst van Parijs. Voor medegelding is van belang dat deze landen hun uitvoeringsregelgeving op orde hebben. De Nederlandse Klimaatwet kan geen gelding krijgen in deze landen.

Het verbreden van het toepassingsbereik van de Klimaatwet naar Bonaire, Saba en Sint Eustatius ligt vanwege de Europese context van deze wet niet voor de hand. Dat neemt niet weg dat de regering het van belang acht om ook op Bonaire, Saba en Sint Eustatius de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en de energievoorziening te verduurzamen. Ook zonder een wettelijke regeling kan er consistent klimaat(mitigatie)beleid worden gevoerd. Zo heeft de regering op 28 september 2022 bekend gemaakt de verduurzaming van de elektriciteitsproductie in Caribisch Nederland te steunen met 33,6 miljoen euro (Kamerstuk II 2021/22, 32 813, nr. 1005). Hiermee wordt binnen enkele jaren een aandeel duurzaam behaald van gemiddeld 75 à 80%.

Erkent de regering dat de Nederlandse reductiedoelstellingen er impliciet vanuit gaan dat een enorme hoeveelheid broeikasgassen kan worden verwijderd uit de atmosfeer in de tweede helft van de 21ste eeuw? Waar baseert de regering deze aanname op? Vindt de regering dit rechtvaardig tegenover volgende generaties?

Bij het overschrijden van de 1,5 graden zijn er negatieve emissies nodig om de temperatuurstijging naar 1,5 graden terug te brengen. Uit diverse rapporten, waaronder van het IPCC, blijkt dat die mogelijkheden er zijn. Het IPCC wijst op het grote belang van verwijdering van CO₂ uit de lucht (CDR). CDR is eerst nodig is om nationaal en wereldwijd netto nul emissies te bereiken door de compensatie van moeilijk te reduceren uitstoot en daarna om mondiale negatieve emissies te realiseren. CDR-technieken zijn met name vastlegging van CO₂ in bossen en bodems, CCS in combinatie met biograndstoffen (*bioenergy with Carbon Capture and Storage*, BECCS) en directe afvang van CO₂ uit de atmosfeer (*Direct Air Capture with Carbon Storage*, DACCS). Nieuwe technieken zoals DACCS vragen nog om veel onderzoek en opschaling. De implementatie van CDR – met name op grote schaal – kent barrières qua haalbaarheid en duurzaamheid. Versnelde emissiereductie in alle sectoren kan de afhankelijkheid van CDR-implementatie en de bijbehorende risico's verminderen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het NewClimate Institute eveneens berekende dat de huidige Nederlandse klimaatdoelen (55% in 2030, 70% in 2035, 80% in 2040 en klimaatneutraliteit in 2050) een gigantische overschrijding opleveren van het rechtvaardige («fair share») Nederlandse koolstofbudget met circa 2.400 MtCO_{2e}, oftewel ruim 14 keer de Nederlandse uitstoot van 2021. In antwoord op schriftelijke vragen van deze leden over dit punt wijst de regering erop dat zijn reductiedoelstellingen in lijn zijn met het C1-scenario van het IPCC (Aanhangsel Handelingen 2021/22, 155.). Deze leden wijzen de regering erop dat de scenario's van het IPCC uitgaan van wat er mondiaal gemiddeld nodig is. Uit het Parijsakkoord volgt dat bij het verdelen van de reductie-inspanningen een grotere taak ligt bij landen met een hoge nationale uitstoot, landen met een hoge uitstoot per inwoner, landen die al lang geïndustrialiseerd zijn en daardoor veel broeikasgassen hebben uitgestoten en landen die meer mogelijkheden hebben omdat ze rijk, welvarend en goed georganiseerd zijn. Op elk van deze criteria scoort Nederland relatief hoog. Daarom stellen deze leden de vraag nog een keer: waaruit blijkt volgens de regering dat het Nederlandse reductiepad in internationaal perspectief rechtvaardig zou zijn?

Erkent de regering dat het ambitieniveau van de voorgestelde wetswijziging, maar ook het ambitieniveau van het huidige coalitieakkoord niet verder gaat dan wat volgens het IPCC het wereldwijde gemiddelde zou moeten zijn? Zo nee, waaruit blijkt dat dat niet zo is? Wat is de visie van de regering op het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerd verantwoordelijkheden? Waarom is dit principe niet terug te zien in de voorgestelde wijziging van de Nederlandse Klimaatwet?

Volgens de regering zijn de aangescherpte Nederlandse klimaatdoelen voor 2030 (ten minste 55% en streven naar 60%-reductie) en 2050 (klimaatneutraal oftewel netto-nul-broeikasemissies) op basis van het IPCC in lijn met het 1,5 gradendoel van de Overeenkomst van Parijs. Er is geen objectieve basis voor een eerlijke verdeling van de mondiale emissiereductieopgave. Wel klopt het dat volgens het klimaatverdrag uit 1992 en de Overeenkomst van Parijs de ontwikkelde landen het voortouw dienen te nemen. Dat hebben ze met het Kyoto protocol gedaan en doet de EU nu met haar reductiedoel van 55%-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het doel om de nationale uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55 procent en zo mogelijk 60% in 2030 te reduceren ten opzichte van 1990 ligt significant hoger dan de wereldwijde reductie van broeikasgassen in IPCC-scenario's voor beperking van de mondiale opwarming tot 1,5°C aan het eind van deze eeuw. Volgens die scenario's is hiervoor in 2030 een reductie nodig van alle broeikasgassen samen van ongeveer 43% ten opzichte van 2019. Dit komt overeen met 37%-reductie t.o.v. 2010 en ca. 18%-reductie ten opzichte van 1990.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen op het advies van een parlementaire onderzoekscommissie in 1996 om het voorzorgsbeginsel voorop te stellen in het klimaatbeleid (Kamerstuk 24 695, nr. 2-3). In dat kader wijzen deze leden ook op de cumulatieve werking van broeikasgassen in de atmosfeer, het feit dat elke extra tiende van een graad opwarming grote gevolgen kan hebben voor het leven op aarde en het daaruit voortvloeiende inzicht dat elke ton broeikasgassen die vanaf nu nog wordt uitgestoten bijdraagt aan het verder uit de hand lopen van de klimaatcrisis. De intensiteit van bosbranden, waterschaarste, overstromingen, mislukte oogsten en conflicten waar de wereld nu al mee wordt geconfronteerd, zijn nog maar het gevolg van de huidige opwarming van circa 1,1 graden. Een overschrijding van het meest veilige koolstofbudget dat past bij het 1,5°C-doel is bij gelijkblijvende wereldwijde uitstoot mogelijk al in 2027 een feit. Het kan zelfs niet worden uitgesloten dat dit budget reeds is overschreden.

Hieruit volgt dat het loont om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren en daarmee niet te wachten tot 2040 of 2050. Hoe verhoudt dit zich volgens de regering tot de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel?

Door in te zetten op de doelen uit het voorliggende wetsvoorstel doet de regering al een zeer grote inspanning. PBL geeft aan dat het aangescherpte klimaatdoel van ten minste 55 procent broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 grenst aan wat praktisch maximaal is te realiseren. Die inspanning beperkt zich niet tot een nationale inspanning maar vertaalt zich ook in een Europese en mondiale inzet waarmee Nederland tot de kopgroep binnen de EU en de EU tot de mondiale kopgroep behoort.

In dit kader is het ook belangrijk om rekening te houden met de verschillende kantelpunten die het gevolg zijn van de klimaatcrisis. Uit recent onderzoek blijkt dat sommige kantelpunten mogelijk al in gang zijn gezet en andere kantelpunten niet veel extra opwarming meer nodig hebben om in gang gezet te worden.

Zodra een kantelpunt is gepasseerd zal dat zorgen voor onomkeerbare veranderingen met grote gevolgen voor het leven op aarde. Wat vindt de

regering van dit onderzoek? Hoe verhoudt dit zich volgens de regering tot de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel? Bovenstaande voorbeelden onderstrepen het belang van het voorzorgsbeginsel bij het formuleren van reductiedoelen en beleid.

De uitkomsten van dergelijk onderzoek zijn erg zorgelijk. Tegelijkertijd is er nog veel onzekerheid. Daarom is het wenselijk dat het IPCC hier verder aandacht aan besteedt. Het doel om de temperatuurstijging tot 1,5 graden te beperken is mede gericht op het voorkomen van het overschrijden van kantelpunten en kan daarom als invulling van het voorzorgsbeginsel worden gezien.

Ook daarom is het belangrijk dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de aarde. Waarom gaat de regering in de voorliggende wetswijziging niet uit van het voorzorgsbeginsel? Waaruit blijkt dat de voorliggende wetswijziging rekening houdt met de post onvoorzien, waarmee deze leden doelen op onverwachte tegenvallers in de opwarming van de aarde?

Zie het antwoord op de vorige vraag van deze leden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie menen dat in de voorgestelde wetswijziging nog altijd geen streep wordt gezet door de vrijblijvendheid van het 2030-doel. Nog altijd wordt in de voorgestelde wetswijziging gesproken van een politiek streven dat geen enkele garanties biedt. Een blik op hoe opeenvolgende kabinetten zijn omgegaan met de uitvoering van het Urgenda-vonnis of een blik op de opeenvolgende prognoses van het Pbl in de Klimaat- en Energieverkenningen (KEV) leert dat de belofte dat alles op alles gezet zal worden om dit doel te halen niets waard is. Erkent de regering dat, door het laten staan van het streefdoel, het daarmee accepteert dat het mogelijk is dat Nederland in 2030 haar doel niet haalt en zodoende onder het Europese doel uitkomt en andere landen meer reductie zullen moeten realiseren om het falen van Nederland te compenseren? Zo nee, waaruit blijkt dat dat wordt uitgesloten?

De borging van het Europese bindende doel vindt plaats op basis van Europese regelgeving. Op grond daarvan is het mogelijk dat dit doel gerealiseerd wordt met een emissiereductie die in Nederland lager is dan 55% en in andere lidstaten meer dan 55%. Door het opnemen van het streefdoel van 55% in de Klimaatwet zal Nederland zo nodig ook aanvullend beleid formuleren om in Nederland het doel van 55% te halen.

Welke argumenten heeft de regering om dit streefdoel niet om te zetten naar een meer bindende formulering, anders dan dat het juridisch niet nodig zou zijn? Erkent de regering dat het nog maar de vraag is of de formulering van een streefdoel stand zal houden bij de rechter in het geval van een eventuele toekomstige klimaatrechtszaak? Zo nee, waarom niet? Waarom stelt de regering dat burgers de overheid niet voor de rechter kunnen slepen op basis van de Klimaatwet?

Zie het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie over het bindende karakter van de wet.

Erkent de regering dat door het open houden van deze mogelijkheid, het voorliggende wetsvoorstel een schending inhoudt van het in internationale klimaatverdragen leidende principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerd verantwoordelijkheden? Zo nee, waaruit blijkt dat dit niet zo is?

Nee. Het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, dat onder andere in het VN Klimaatverdrag en de Overeenkomst van Parijs is vastgelegd, verplicht verdragspartijen niet tot

het wettelijk vastleggen van een resultaatsverplichting voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen in 2030.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie menen dat ondanks dat negatieve emissies onmisbaar zullen zijn bij het permanent respecteren van het 1,5°C-doel en de Europese klimaatwet vastlegt dat de Europese Unie streeft naar negatieve emissies na 2050, wordt in de voorgestelde wetswijziging nauwelijks aandacht geschonken aan negatieve emissies. In de stukken staat enkel dat Nederland daaraan zal bijdragen. Waarom is dit niet nader uitgewerkt?

In artikel 2 van de Europese klimaatwet is naast de bindende norm van klimaatneutraliteit voor 2050 opgenomen dat de Europese Unie na 2050 streeft naar negatieve emissies. Omdat het wetsvoorstel is beperkt tot een technische aanpassing aan de Europese klimaatwet om strijdigheid van de Klimaatwet met de Europese klimaatwet te voorkomen, is geen streefdoel na 2050 opgenomen in artikel 2 van de Klimaatwet. Dit is – gezien deze aard van dit wetsvoorstel – niet noodzakelijk. Wel is in de toelichting bij de reductienorm voor 2050 opgenomen dat voor de periode na 2050 Nederland uiteraard zijn bijdrage zal leveren om in EU-verband negatieve emissies te realiseren.

Erkent de regering dat daar ook op korte termijn al bruikbare stappen in gezet zouden kunnen worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is de visie van de regering op het realiseren van negatieve emissies?

De regering onderkent het belang van negatieve emissies om in Nederland te komen tot een netto-nul-uitstoot en een klimaat neutrale energievoorziening. Dit zal worden uitgewerkt in het Nationaal Programma Energiesysteem. Het onderschrijft ook het belang om negatieve emissie technologieën verder te brengen. De regering heeft een quick scan laten uitvoeren naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een Nederlands onderzoekprogramma negatieve emissie technologieën (TK 32 813, nr. 1056).

De regering lijkt erop voor te sorteren dat Nederland ook in 2050 nog broeikasgassen zal uitstoten, maar dat dit gecompenseerd zal kunnen worden door andere lidstaten. Erkent de regering dat het juridisch noch praktisch zeker is dat er gesaldeerd zal kunnen worden tussen lidstaten?

In de Europese klimaatwet wordt erkend dat een gecoördineerd optreden op het niveau van de Unie nodig is om het doel te halen. Daarmee wordt voorgesorteerd om dit op een manier te realiseren waarvoor het niet noodzakelijk is dat elk individueel land ook een uitstoot van netto-nul heeft. De uitkomst kan zowel zijn dat Nederland per saldo een positieve netto uitstoot heeft als dat Nederland per saldo een negatieve netto uitstoot heeft.

Erkent de regering tevens dat het onrechtvaardig is wanneer rijke landen zoals Nederland, met een hoge (historische) uitstoot en een hoge uitstoot per inwoner, hun reductieverplichting afschuiven op andere landen?

Het feit dat de EU er voor kiest het netto-nul doel te relateren aan de emissies binnen de EU en daarvoor geen gebruik maakt van mogelijke compensatiemaatregelen buiten de EU geeft al aan dat er geen afschuiving plaatsvindt naar armere landen.

Kent de regering het zeer bruikbare advies van de Finse klimaatraad over de vraag hoe klimaatdoelen in lijn gebracht kunnen worden met het Parijsakkoord en de klimaatwetenschap? In dit advies wordt onder andere invulling gegeven aan routes die leiden tot negatieve emissies en doelen boven de 100% emissiereductie. Wat vindt de regering van dit rapport? Wat kan Nederland daarvan leren volgens de regering?

Ja, het rapport is bekend. Hoewel de situatie in Finland niet geheel vergelijkbaar is met die in Nederland aangezien Finland met zijn uitgestrekte bossen wat dat betreft meer mogelijkheden voor negatieve emissies heeft is het altijd goed om kennis te nemen van dergelijke rapporten. In het rapport wordt erkend dat een uitspraak over een eerlijk aandeel van de emissiereductie een normatieve keuze betreft. Op basis van die normatieve keuze doet de Finse Raad uitspraken over een eerlijk aandeel van de emissiereductie.

Is de regering bereid om de onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad, die momenteel wordt opgericht naar model van de Britse Committee on Climate Change, te vragen om een Nederlandse variant van dit rapport op te stellen, eventueel in samenwerking met de Finse klimaatraad? Zo nee, waarom niet? In het raamwerk van de Finse klimaatraad wordt rekening gehouden met drie principes: gelijkheid, mitigatiemogelijkheden en historische verantwoordelijkheid.

Het Instellingsbesluit van de Wetenschappelijke Klimaatraad omschrijft de taken van deze onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad. De raad geeft gevraagd en ongevraagd advies over het te voeren klimaatbeleid, en geeft advies ten behoeve van het vijfjarige Klimaatplan. Om die reden zal de regering de wetenschappelijke Klimaatraad verzoeken het eerste advies te richten op klimaatneutraliteit. De adviesaanvragen worden namens de regering aan de Wetenschappelijke Klimaatraad gesteld. Dat vergt nader afstemming binnen de regering. Niettemin is het eerste beeld dat een dergelijk advies nuttig is. Het is van belang dat klimaatraadadviesraden hun kennis delen, van elkaar leren en waar mogelijk samenwerken. Zodra de Wetenschappelijke Klimaatraad operationeel is, zal in de eerste adviesaanvragen hiervoor aandacht worden gevraagd.

Finland heeft inmiddels wettelijk vastgelegd dat het land in 2035 klimaatneutraal moet zijn en vanaf 2040 een netto negatieve uitstoot dient te hebben. Wat vindt de regering van deze Finse klimaatwetgeving? Wat kan Nederland daarvan leren volgens de regering?

De ambitie in de nieuwe Finse klimaatwet om klimaatneutraal te zijn in 2035 is een aanzienlijke ambitieverhoging ten opzichte van het vorige doel van 80% emissiereductie in 2050. De nieuwe Finse klimaatwet van juli 2022 stelt nieuwe emissiereductiedoelen voor 2030 (ten minste – 60%) en 2040 (ten minste -80%), en 2050 (ten minste – 90%, met streven naar 95% ten opzichte van 1990). Dit omvat alle sectoren, voor het eerst ook de landgebruik sector, inclusief bossen en landbouw. Voor het behalen van klimaatneutraliteit wordt de vastlegging van CO₂ in bossen meegerekend, en die vastlegging is in Finland omvangrijk. Ook wordt rekening gehouden met versterking van de vastlegging in bossen in de toekomst. De website van het Finse Ministerie van Financiën geeft (indicatief) aan dat indien voor 2035 een vastlegging van 21 Mton wordt aangenomen, emissiereductie van 27 Mton nodig is om het neutraliteitsdoel te halen in 2035. De mogelijkheid tot CO₂ vastlegging in bossen heeft een grote invloed op de mogelijkheid en snelheid van landen om klimaatneutraal te worden. Nederland heeft een andere uitgangspositie dan Finland omdat de landgebruik sector in Nederland een netto uitstoot heeft in plaats van netto vastlegging. Nederland en Finland zijn daarom niet goed vergelijkbaar in dit opzicht. Zowel in Nederland als Finland moeten emissiereducties versneld worden om de klimaatdoelen te halen, en op dit gebied kunnen de twee landen wel van elkaar leren. Ervaringen worden uitwisseld binnen bijvoorbeeld de EU en de OESO.

Tot slot vragen deze leden of de regering bereid is om de in oprichting zijnde Nederlandse onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad te vragen om in haar werkprogramma regelmatig de internationale samenwerking op te zoeken met reeds bestaande en gerenommeerde

klimaatadviesraden, zoals die van Finland en mogelijk ook van andere landen? Zo nee, waarom niet?

Hier is de regering toe bereid. Op dit moment is er vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat contact met het bestaande internationale netwerk van klimaatadviesraden: het *International Climate Councils Network* (ICCN). Het ICCN is in 2021 gelanceerd als forum om samenwerking en wederzijdse ondersteuning tussen klimaatraden uit de hele wereld te vergemakkelijken. Via dit internationale netwerk kunnen klimaatraden ervaringen uitwisselen, gemeenschappelijke uitdagingen bespreken en elkaar ondersteunen in hun werk. De Finse klimaatadviesraad is hier ook bij aangesloten. Op dit moment heeft Nederland een *observer status* in opmaat naar een vol lidmaatschap. Zodra de Wetenschappelijke Klimaatraad operationeel is, zal de raad worden gevraagd zich hier ook bij aan te sluiten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het in de Europese klimaatwet opgenomen streven naar een negatieve emissie na 2050 ontbreekt in het voorstel als Nederlands streven? Op dit punt is de in het voorstel opgenomen reductiedoelstelling minder ambitieus dan die in de Europese klimaatwet. Hoe verhoudt zich dit voorstel daarom tot de Europese klimaatwet?

Hiervoor verwijzen we naar de eerdere vraag van de leden van de fractie van de Partij van de Dieren over negatieve emissies na 2050.

Daarnaast werd in het coalitieakkoord gesproken over het in beleid streven naar 60% reductie in 2030. Hoe wordt dit beleidsstreven gereflecteerd in wet- en regelgeving?

Hiervoor wordt allereerst verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de tweede wijziging van de Klimaatwet. Verder wordt opgemerkt dat de keuze om de streefdoelstelling van 60% voor 2030 wettelijk te regelen een politieke keuze is. In het coalitieakkoord wordt aangegeven dat het beleid gericht wordt op 60% reductie zodat er met meer zekerheid 55% gerealiseerd wordt.

Deze leden vragen ook of de regering de mening deelt dat de 55%-reductiedoelstelling weliswaar een uitvoering van een afspraak in het coalitieakkoord is, maar niet per definitie een implementatie van de Europese klimaatwet.

Op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de SGP-fractie over het streefdoel van 55% reductie.

Alhoewel de Europese klimaatwet niet per se betekent dat iedere lidstaat 55% moet reduceren, is de Europese overkoepelende 55%-reductie niet vrijblijvend. Hoe gaat de regering hiermee om? De regering geeft bij artikel 2, tweede lid, onder b aan dat deze zin directe werking heeft, is hiermee de Europese verplichting, welke nog nader ingevuld wordt, voldoende verplichtend en ook afdwingbaar?

De EU vertaalt het bindende doel op EU-niveau in bindende wetgeving waardoor gegarandeerd is dat het totaal minimaal optelt tot 55% reductie. De wetgeving is deels gericht op lidstaten, bijvoorbeeld waar het gaat om de emissies buiten de ETS-sectoren en deels op bedrijven, bijvoorbeeld waar het gaat om de emissies binnen de ETS-sectoren. Zowel de lidstaten als bedrijven zijn gehouden aan die wetgeving.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tot slot hoe rekening gehouden wordt met actuele ontwikkelingen in de klimaatwetenschap. Zij doelen hier op recente inzichten dat veel tipping points al in gang gezet zijn, bij een kleinere wereldwijde temperatuurstijging dan eerder is voorzien. Hoe kunnen actuele wetenschappelijke inzichten over de

benodigde CO₂-reductie om de planeet te beschermen tegen verwoestende en onomkeerbare klimaatverandering snel worden meegenomen in beleid?

Actuele ontwikkelingen in de klimaatwetenschap kunnen aanleiding zijn om zowel de Europese klimaatwet als de Nederlandse Klimaatwet aan te passen. De Nederlandse Klimaatwet voorziet daarin met een klimaatwet-cyclus waarbij het vijfjarige Klimaatplan ook een beschouwing moet geven op de meest recente wetenschappelijke inzichten.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat het Europese doel van 55% voor Nederland een opgave kan betekenen die zowel hoger als lager kan uitkomen als 55%. Wordt het nationale wettelijke streefdoel voor 2030 bijgesteld naar boven dan wel naar beneden als blijkt dat de opgave hoger respectievelijk lager uitvalt dan 55%, zo vragen deze leden. Waarom wel/niet?

Nee, het wettelijk streefdoel wordt niet bijgesteld op basis van de opgave die volgt uit Europees beleid. Die Europese opgave is ook niet te vertalen in een nationale opgave omdat een deel van de Europese opgave ingevuld wordt met EU-brede instrumenten, zoals het ETS.

Als Nederland meer reduceert dan Europees gezien nodig is, betekent dit dan dat andere lidstaten minder hoeven te doen en kunnen salderen met Nederland? Acht de regering dit wenselijk?

Alle EU-lidstaten moeten voldoen aan de verplichtingen die volgen uit EU-beleid. Als deze verplichtingen mogelijkheden bevatten aan de verplichtingen te voldoen door een beroep te doen op extra inspanningen van andere lidstaten en als Nederland de mogelijkheid heeft om andere landen daarmee tegemoet te komen zal het een politiek afweging zijn of Nederland dit wel of niet zal doen.

De leden van de SGP-fractie missen de onderbouwing van de haalbaarheid van de voorgestelde aanscherping van het streefdoel. Deze leden constateren dat de haalbaarheid van het streefdoel onder meer sterk afhankelijk is van uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet en de beschikbaarheid van vakmensen voor noodzakelijke installatiewerkzaamheden. Deze uitbreiding en verzwaring loopt achter op schema, onder meer omdat de noodzakelijke capaciteit ontbreekt. Het tekort aan vakmensen en wachttijden voor installatie van onder meer warmtepompen en elektrische boilers lopen op. Op basis waarvan heeft de regering vastgesteld dat het streefdoel van 55% en daarachter het beleidsdoel van 60% technisch en procedureel haalbaar is, nog los van de economische gevolgen?

In het coalitieakkoord en het daarop gebaseerde beleidsprogramma is uiteengezet met welk beleid de doelen gerealiseerd kunnen worden. Dat beleid is er mede op gericht de hier genoemde knelpunten weg te werken. Daarvoor verwijst de regering naar het actieplan groene banen en diverse kamerbrieven (TK 29 023, nr. 358, TK 29 023, nr. 343) waarin uiteengezet wordt welke acties worden ondernomen de netcongestie aan te pakken.

Wat betekent de sterk verminderde beschikbaarheid van relatief schoon aardgas waarschijnlijk ook op langere termijn voor de haalbaarheid van 55% reductie?

De verminderde beschikbaarheid van aardgas zal op de korte termijn mogelijk resulteren in een grotere inzet van minder schone brandstoffen maar op de langere termijn een extra stimulans zijn om eerder over te schakelen op schone alternatieven.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag op basis van beschikbare analyses en rapporten een inschatting van de extra opgave waar

Nederland voor staat bij aanscherping van het streefdoel voor 2030 en de potentiële (economische) gevolgen daarvan.

Het PBL geeft met zijn jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning een goed overzicht van de resterende opgave om aan de doelen te voldoen. Volgens de KEV 2022 bestaat er nog een restopgave van 12–36 Mton waarvan 5–6 Mton ingevuld kan worden met geanalyseerde geagendeerde beleid. De (economische) gevolgen om dit beleidstekort in te vullen zijn afhankelijk van het beleid dat daarvoor wordt ingezet.

De leden van de SGP-fractie zetten tot slot vraagtekens bij de noodzaak van het opnemen van de wettelijke bepaling dat passende maatregelen genomen moeten worden om te voldoen aan Europese reductieverplichtingen. De Europese Klimaatverordening heeft een directe werking. Wat is dan de juridische toegevoegde waarde van de genoemde bepaling? Welke juridische gevolgen heeft de genoemde bepaling ten opzichte van de directe werking van de Europese Klimaatverordening?

Door deze verplichting als aanvullend naast het nationale streefdoel in artikel 2 van de Klimaatwet op te nemen verduidelijkt de regering dat niet volstaan kan worden met het voeren van beleid dat gericht is op het realiseren van het nationale streefdoel. Het beleid dient ook te voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van het reduceren van broeikasgasemissies.

Het lid van de BBB-fractie vraagt waar de grens ligt, als bijstelling van de doelen in Europa volgens de regering over lokaal (Nederlands) beleid gaat. Is de regering van mening dat voortdurend bijsturen van beleid en verhogen van eerder vastgestelde doelen geen kenmerk is van een betrouwbare overheid? Hoe gaat de regering voorkomen dat de spelregels tijdens de wedstrijd gewijzigd gaan worden?

Met het vastleggen van het streefdoel van 55% in 2030 en klimaatneutraliteit voor 2050 schept de regering meer duidelijkheid voor de langere termijn. Er moet nog aanvullend Europees beleid ontwikkeld worden om aan de Europese doelen te voldoen en het aanvullend nationale beleid om aan de nationale doelen te voldoen. Het bijsturen van beleid en het verhogen van eerder vastgestelde doelen is noodzakelijk om te voldoen aan de afspraken uit het Parijsakkoord en de gevaarlijke opwarming van de aarde te voorkomen. Blijven vasthouden aan oud beleid dat onvoldoende is, acht de regering niet verantwoord.

Het lid van de BBB-fractie vraagt tot slot of het salderen tussen lidstaten zal gaan op basis van een systematiek waar een vergoeding tegenover staat?

Aangezien het beleid tot 2050 om in 2050 een netto uitstoot van nul in EU-verband te realiseren nog niet bekend is, is het ook nog niet bekend of er redenen zijn voor vergoedingen ten aanzien van salderingsopties.

3. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

De leden van de D66-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat nodig zou zijn om Nederlandse rechtspersonen in staat te stellen zich te beroepen op de Klimaatwet, in plaats van het Europees Verdrag van de rechten van de mens (EVRM)?

De Klimaatwet bevat een kader waarmee wettelijk is geborgd dat de regering nationaal klimaatbeleid voert met het oog op de reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050. De wetgever heeft uitdrukkelijk beoogd doelen vast te leggen die niet bij de rechter kunnen worden afgedwongen. Het is aan het parlement om de regering aan de doelen te houden en de voortgang van het klimaatbeleid te controleren. Voor een direct beroep op de Klimaatwet is het nodig dat de Klimaatwet zodanig wordt gewijzigd dat op grond van deze wet besluiten – zoals vergunningen – worden genomen

die gekoppeld zijn aan het behalen van de reductiedoelstellingen. Daarmee zou het karakter van de Klimaatwet wijzigen van een wet die een beleidskader biedt dat ervoor moet zorgen dat de regering de doelstellingen haalt naar een wet die concretere normering bevat en zich richt op uitvoering door middel van het nemen van concrete besluiten.

Het lid van de BBB-fractie vraagt hoe de regering de doelstelling ziet, ook in het licht van de beperkingen in de uitvoering, zoals nu er netcongestieproblemen zijn door het gehele land waardoor bedrijven geen zonnepanelen op het dak zouden kunnen plaatsen, al zouden ze dat willen. Moet dat wat er in de wet wordt vastgelegd niet veel meer gestaafd worden aan wat er uitvoeringstechnisch haalbaar is? Op welke wijze wordt daar rekening mee gehouden in de juridische afdwingbaarheid ten gevolge van deze wetswijziging?

Zie het antwoord op de vraag van het lid van de BBB-fractie naar de mogelijke interventies van de regering om te voorkomen dat de kosten op de samenleving worden afgewenteld als de doelen niet haalbaar blijken.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten