

Vergaderjaar 2022–2023

35 953

Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van de Klimaatwet om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (Klimaatwet 1.5)

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 14 november 2022

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Introductie

1.1 Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben veel vragen over de noodzaak en haalbaarheid van het voorstel. De initiatiefnemer wil er met de Klimaatwet 1.5 voor zorgen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de aarde. Volgens de leden van de VVD-fractie wordt er in Nederland op dit moment al hard gewerkt aan het tegengaan van een verdere opwarming van de aarde met ambitieus klimaatbeleid. Het huidige beleid streeft naar het reduceren van onze uitstoot met 60% in 2030 en in 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn. Om dit te realiseren moet er worden gefocust op prioriteren en uitvoeren, zoals ook wordt erd aangegeven door de Raad van State in zijn advies voor de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2022. Het stellen van extra doelen, zoals gebeurt in het voorstel van de initiatiefnemer, draagt hier niet aan bij. Daarnaast zijn deze leden van mening dat het initiatiefwetsvoorstel zulke verregaande doelen stelt dat deze niet haalbaar zijn en dat dit ook niet wenselijk is. De gevolgen van het halen van deze doelstellingen zullen desastreus zijn voor de Nederlandse economie.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Deze sympathiseren met de inzet van de initiatiefnemer. Zij bedanken de initiatiefnemer voor zijn inzet en delen de wens om zo snel mogelijk zo veel mogelijk te doen aan het tegengaan van klimaatverandering. Desalniettemin hebben deze leden zorgen over de uitvoerbaarheid en redelijkheid van dit voorstel. Zij hebben dan ook nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Deze leden sluiten zich aan bij de opmerkingen en bezwaren van de Afdeling advisering van de Raad van State met betrekking tot onder andere de noodzaak en haalbaarheid van dit wetsvoorstel en het ontbreken van maatregelen om de in het voorstel genoemde doelen te halen. De leden van de CDA-fractie hebben verder geen vragen voor de initiatiefnemer.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel en danken de initiatiefnemer voor de geleverde inspanning. Genoemde leden delen de zorg om de urgentie van maatregelen en in het bijzonder de uitvoer daarvan om de klimaatcrisis te voorkomen. Zij hebben enkele vragen over het onderhavige voorstel.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met veel interesse het onderhavige initiatiefwetsvoorstel gelezen. Elke inspanning om het Nederlandse klimaatbeleid aan te scherpen juichen deze leden toe en het initiatiefwetsvoorstel van de initiatiefnemer draagt volgens deze leden bij aan het denken over het Nederlandse klimaatbeleid. Deze leden zijn positief gestemd over het voorstel maar hebben enkele vragen en opmerkingen over de Klimaatwet 1.5.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben, zoals ook in de memorie van toelichting wordt gememoreerd, aan de wieg gestaan van de huidige Klimaatwet. Een zeer waardevol aspect van de Klimaatwet is volgens deze leden de jaarlijkse systematiek die is geïntroduceerd: een jaarlijkse Klimaatnota, de KEV, een advies van de Raad van State en een Klimaatdag. Hierdoor krijgt het klimaat de parlementaire aandacht die het verdient. Hoe oordeelt de initiatiefnemer over deze systematiek? Sluit het voorliggende voorstel hier goed op aan?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties merken op dat de term circulaire economie niet wordt genoemd in het initiatiefwetsvoorstel. Bij de laatste KEV merkte het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op dat hier nog veel potentieel ligt, ook wat betreft klimaat, maar dat er nog weinig grootschalig concreet beleid is op het gebied van de circulaire economie. Deelt de initiatiefnemer deze mening? Kan de circulaire economie worden verwerkt in het wetsvoorstel?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Zij delen met de initiatiefnemer het gevoel van urgentie van het aanpakken van klimaatverandering en het feit dat iedere tiende graad opwarming al een groot verschil maakt. Ook de notie dat de gevolgen van klimaatverandering niet alleen in geld zijn uit te drukken, maar dat klimaatverandering veel wat van waarde is, zoals mensenlevens, soortenrijkdom en landschappen, dreigt te vernietigen, delen de leden van de ChristenUnie-fractie met de initiatiefnemer. Toch zijn zij kritisch over de uitvoerbaarheid en het realisme van het onderhavige wetsvoorstel en hebben zij dan ook nog enkele vragen. Tot slot willen de leden de initiatiefnemer meegeven dat ook zij geen enkele klimaatkans onbenut willen laten, maar dat zij het wel belangrijker vinden

om nu werk te maken van de uitvoering van de duurzame transitie en de daarvoor benodigde wetgeving. Het is wat deze leden betreft tijd om over te gaan van klimaatdoelen naar klimaatdaden.

2. Waarom het realiseren van een maximale inspanning?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn het roerend eens met de constatering van de initiatiefnemer dat men te laat is begonnen met de aanpak van de klimaatcrisis. Elk jaar met een gebrek aan actie rondom klimaatverandering zorgt ervoor dat het moeilijker wordt om de klimaatdoelen te behalen. Keer op keer worden klimaatdoelen niet gehaald en jaar op jaar blijkt ook uit de KEV dat het (te lage) klimaatdoel voor 2030 niet zal worden gehaald. Deze leden zijn hier diep gefrustreerd over. Daarom pleiten zij al geruime tijd voor meer klimaatactie.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties willen in het licht hiervan wel graag een ruw idee van de initiatiefnemer hebben over hoe het doel dat in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen kan worden behaald. In het antwoord op het advies van de Raad van State noemt de initiatiefnemer onder andere het verkiezingsprogramma van de Partij voor de Dieren, maar dit verkiezingsprogramma is niet doorgerekend door het PBL. De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties begrijpen dat het voorliggende wetsvoorstel een kaderwet is, maar gezien de forse aanscherping van het doel achten zij het niet onredelijk om van de initiatiefnemer een concrete invulling te vragen van het klimaatbeleid waarmee het aangescherpte doel zou kunnen worden gehaald. Kan de initiatiefnemer hierop ingaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de initiatiefnemer het met hen eens is dat de internationale effecten van de nationale aanpak minstens net zo groot, maar liever nog groter zouden moeten zijn dan de nationale reductie-effecten. Hoe heeft de initiatiefnemer het risico op weglek van industriële activiteiten meegenomen en dan met name de risico's voor het klimaat en het milieu van deze weglek? Heeft de initiatiefnemer doorrekeningen hiervan en, zo ja, wil hij deze dan met de Kamer delen? Hoe weegt de initiatiefnemer in het licht van de grotere verantwoordelijkheden van Nederland in de deze klimaatcrisis het feit dat veel industrie van oudsher door onze ligging in Nederlands territorium ligt maar wel van belang zijn voor heel Europa?

3. Verschillen tussen de huidige Klimaatwet en de voorstellen in de Klimaatwet 1.5

3.1 Verantwoordings- en bijsturingscyclus

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering maandelijks dient te rapporteren over de uitstoot. Deze leden vragen de initiatiefnemer of hij verwacht dat dit uitvoerbaar is. Hoe komt de regering op maandelijkse basis aan alle noodzakelijke uitstootgegevens van alle activiteiten in Nederland die CO₂(-equivalenten) uitstoten? Welke administratieve lasten brengt dit met zich mee voor bedrijven en (mede-)overheden en is dit billijk?

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer om in te gaan op de reactie van de Raad van State, die twijfelt aan de uitvoerbaarheid van de maandelijkse rapportages. Genoemde leden vragen de initiatiefnemer om verduidelijking ten aanzien van de vraag op welke wijze een grotere administratieve druk, als gevolg van het opstellen van een maandelijkse rapportage, zal leiden tot een versnelling van de uitvoer van noodzakelijke

maatregelen. Deze leden vragen om meer informatie over de wijze waarop deze administratieve maatregel uitgevoerd zal worden.

De leden van de SP-fractie zijn enthousiast over het opnemen van «brede welvaart» door de initiatiefnemer, maar vragen hem om daarin ook aandacht te hebben voor klimaatrechtvaardigheid en brede sociaaleconomische toegang tot verduurzaming en verbetering van een gezonde leefomgeving.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vragen op welke manier het idee van systeemtransitie in de Klimaatwet 1.5 concreet beter bewerkstelligd en gewaarborgd wordt dan in de huidige Klimaatwet. In hoeverre speelt de Monitor Brede Welvaart een rol in de integratie ervan in de verantwoordingscyclus?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen over de toegevoegde waarde van de verhoogde frequentie van rapportage. Het gaat hier om voorstellen die pas meetbare effecten kennen op langere termijn en een maandelijks rapportage staat, in de woorden van de Raad van State, dan eerder aan een juiste interpretatie en beoordeling van de resultaten van beleid in de weg, dan dat het eraan bijdraagt. De bestaande rapportagecyclus van een keer per 24 maanden sluit aan bij het Europese ritme. Wil de initiatiefnemer deze versnelling van de rapportagecyclus heroverwegen?

3.2 Klimaatcommissie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om een Klimaatcommissie op te richten. Deze leden zijn van mening dat het niet nodig is om een extra Klimaatcommissie op te richten, aangezien het kabinet ook werkt aan het opzetten van een Klimaatraad. Kan de initiatiefnemer toelichten wat de verschillen tussen de Klimaatcommissie en de Klimaatraad zullen zijn en waarom het noodzakelijk is om aanvullend op de raad ook nog een commissie op te zetten?

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer op wat voor manier de beoogde Klimaatcommissie anders is dan de door de regering voorgestelde Klimaatraad.

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemer om verduidelijking over de vormgeving van de Klimaatcommissie. Deze leden vragen dan in het bijzonder naar de samenstelling van de Klimaatcommissie, hoe bepaald wordt wie de leden zijn en wat de rol van de commissie is in de besluitvormingsprocedure.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn het oneens met het voorstel van de initiatiefnemer om de taak van de Raad van State te verschuiven naar de op te richten Klimaatcommissie. Deze leden vinden het jaarlijks advies van de Raad van State waardevol, juist omdat de Afdeling advisering van de Raad van State een staatsrechtelijke invalshoek heeft. Bovendien heeft de Afdeling advisering eeuwenlange ervaring met betrekking tot het geven van advies over beleid. Wat deze leden betreft, kunnen een Klimaatcommissie of een wetenschappelijke adviesraad prima bestaan naast het jaarlijkse advies van de Raad van State. Deze leden vinden dat de initiatiefnemer onvoldoende motiveert waarom niet zowel de Raad van State als een Klimaatcommissie of adviesraad kunnen adviseren over klimaatbeleid. Is de initiatiefnemer bereid om deze verschuiving uit het voorstel te halen?

3.3 Reductiedoelstellingen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de initiatiefnemer om als subdoel een juridisch bindend broeikasgasreductiedoel vast te leggen van 100% in uiterlijk 2030 ten opzichte van de uitstoot in 1990. Deze leden zijn kritisch over dit voorstel. Hoe wil de initiatiefnemer de doelstelling gaan halen? Welk beleid is hiervoor nodig en welke gevolgen zal dit hebben voor de Nederlandse economie, huishoudens en industrie? Om in 2030 100% reductie te halen zijn er al flinke investeringen nodig. Hoeveel zal Nederland daarvoor volgens de initiatiefnemer moeten gaan investeren? Bovendien benadeelt een doelstelling van 100% in 2030 onze economie enorm. Nederland gaat dan ver vooruit lopen op de Europese doelstellingen. Hoe wil de initiatiefnemer ervoor zorgen dat er een gelijk speelveld blijft in Europa?

De leden van de VVD-fractie achten deze doelstelling niet haalbaar en ook te vergaand. Zij vinden het belangrijk dat Nederland verduurzaamt en haar uitstoot vermindert, maar wel op een realistische manier, waarbij alle partijen in de gelegenheid worden gesteld om dit te realiseren.

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer of het hier gaat om een netto-nuldoelstelling in 2030 of om een algeheel verbod op uitstoot van broeikasgassen in 2030. Wat betekent dit voor bedrijven die altijd een vorm van uitstoot zullen hebben en deze opgave compenseren? Wat betekent dit voor mensen met een fossiele auto die geen elektrische auto kunnen veroorloven maar hier wel voor afhankelijk zijn? Vindt de initiatiefnemer het billijk dat de vervoersarmoede in Nederland hierdoor gigantisch toeneemt?

De leden van de D66-fractie vrezen dat een doelstelling van 100% CO₂-reductie in 2030 leidt tot grootschalige economische en maatschappelijke ontwrichting. Zij delen de ambitie om zo snel mogelijk en zo veel mogelijk CO₂(-equivalenten) te reduceren om klimaatneutraliteit in 2050 te realiseren. Hoe denkt de initiatiefnemer met dit voorstel grootschalige economische en maatschappelijke ontwrichting te voorkomen? Draagt dit bij aan het draagvlak voor klimaatbeleid in Nederland? Zo ja, op wat voor manier? Is de initiatiefnemer het met de leden van de D66-fractie eens dat dit voorstel leidt tot significante afbreuk van het draagvlak voor klimaatbeleid en, zo ja, dat hiermee de realisatie van klimaatneutraliteit alleen maar verder weg in plaats van dichterbij komt?

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer of hij denkt dat de voedselindustrie deze omslag voor 2030 kan maken. Welke gevolgen heeft dit voor de primaire basisvoedselvoorziening en komt deze hiermee niet in gevaar?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties lezen dat een subdoel van het wetsvoorstel het maximaliseren van negatieve uitstoot na klimaatneutraliteit in 2030 is. Waarom zijn hier geen concrete doelstellingen over opgenomen? Hoe worden negatieve emissies verwerkt in het emissiebudget? Wat is het verschil tussen het best beschikbare koolstofbudget en het emissiebudget? Deze leden lezen dat het emissiebudget in het klimaatplan wordt bepaald en gaat uit van reductiescenario drie. Hoe wordt precies toegezien en gestaafd of dit scenario wordt gevolgd?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties lezen dat ook de luchtvaart is opgenomen in het doelbereik van de wetsvoorstel en dat de uitstoot van de luchtvaartsector wordt gemeten aan de hand van bunkerbrandstoffen. De emissies, veroorzaakt door luchtvaart, zijn echter breder dan de in Nederland geleverde bunkerbrandstoffen. Maar liefst twee derde

van de klimaatimpact van vliegtuigen komt niet door CO₂-uitstoot¹. Hoe gaat de initiatiefnemer hiermee om?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties onderschrijven de ambitie die uit de doelstellingen van het initiatiefvoorstel spreekt. Het leven en onze kwaliteit van leven op deze planeet wordt door de klimaatcrisis bedreigd en nu al geschaad. Deze leden vragen hoe de initiatiefnemer de transitie naar een klimaatneutraal Nederland in 2030 voor zich ziet. Hoe wordt daarin ook geborgd dat iedereen deze transitie kan meemaken?

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties zijn, in vervolg op het voorgaande, ten slotte benieuwd naar hoe de initiatiefnemer kijkt naar de Climate Action Tracker. Die onderschrijft dat de «fair share» van de Europese Unie 100% reductie in 2030 is, maar adviseert een reductiedoelstelling van 65%, mits de Europese Unie bijdraagt aan emissiereducties in het buitenland. Op die manier kan eenzelfde reductie op een efficiëntere manier worden gerealiseerd. Vooral de laatste stappen naar klimaatneutraliteit zijn immers kostbaar, zeker binnen de beoogde tijdsspanne. Hoe ziet de initiatiefnemer dit? Waarom is een dergelijke differentiatie in de opgave niet opgenomen in de wetsvoorstel?

De leden van de ChristenUnie-fractie missen een concrete doorrekening van de haalbaarheid van de voorstellen. Dit is ook de belangrijkste kritiek van de Raad van State. Bovendien heeft het PBL de huidige afspraak in het coalitieakkoord van 60% CO₂-reductie in beleid als «op de grens van het haalbare» bestempeld. De uitdagingen voor met name de energie-infrastructuur, het gebrek aan uitvoeringskracht bij bijvoorbeeld isolatie en stokkende aanvoerketens maakt dat niet ambitie of wettelijke doelen, maar uitvoering een duurzame transitie en het halen van de klimaatdoelen in de weg staat. Welke onderbouwing heeft de initiatiefnemer derhalve voor het veranderen van de wet, aangezien we, gezien het bovenstaande, al het maximaal technisch haalbare in de wet hebben verankerd? Wat is daarom het doel van dit wetsvoorstel?

4. Verhouding tot recht

De leden van de SP-fractie onderschrijven de uitgesproken urgentie van de initiatiefnemer, maar vragen hem om in te gaan op mogelijke vertragingen in de uitvoer van maatregelen als gevolg van een rechtsgang (tot aan de hoogste rechter) met een beroep op onderhavige initiatiefwetsvoorstel.

5. Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties missen in het wetsvoorstel het sociale aspect van klimaatbeleid. Deze leden zijn van mening dat sociaal beleid en klimaatbeleid hand in hand moeten gaan. Vandaar ook dat in de Klimaatwet staat gespecificeerd dat hierop in de jaarlijkse klimaatnota moet worden ingegaan. Is de initiatiefnemer het hiermee eens? Kan de initiatiefnemer dit aspect verwerken in het wetsvoorstel? Ook lezen deze leden dat het in de lijn der verwachting ligt dat de regering

¹ Transport & Environment, z.d. (<https://www.transportenvironment.org/challenges/planes/airplane-pollution/>).

in de Miljoenennota voortaan een verantwoording zal opnemen over de klimaatimpact van alle overheidsinvesteringen. Waarom is ervoor gekozen dit niet wettelijk te verankeren?

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijke