

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1309

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2023

Ik heb eerder dit jaar op 15 februari in een debat met uw Kamer¹ toegezegd dat ik aan sociale wetenschappers zou vragen uitgebreid advies uit te brengen over de toegevoegde waarde van een eventueel verbod op fossiele reclame voor het bevorderen van klimaatvriendelijk gedrag. Ook heb ik in een debat op 9 maart² toegezegd dat ik met een nadere reactie zou komen op het rapport «Anders consumeren om klimaatdoelen te halen» van TNO dat diezelfde dag was verschenen. Met deze brief geef ik invulling aan beide toezeggingen.

Advies wetenschappers fossiele reclames

In het genoemde debat hebben een aantal Kamerleden aangegeven dat zij een eerder advies over fossiele reclames dat ik in 2022 op verzoek van de Kamer aan gedragswetenschappers had gevraagd (Kamerstuk 32 813, nrs. 1117 en 1166), niet voldoende vonden. Daarom is in de afgelopen maanden aan een diepgaander advies gewerkt. Er is zowel meer tijd genomen voor wetenschappelijke dataverzameling en beraadslagingen, als ook een breder pallet aan sociale wetenschappers is gevraagd deel te nemen aan de bijeenkomsten en het schrijfproces. Als bijlage bij deze brief vindt u het onafhankelijke adviesrapport dat de wetenschappers hebben afgeleverd.

De wetenschappers vatten hun advies als volgt samen: *een verbod op fossiele reclames is essentieel, maar niet voldoende*. Het advies is daarmee stilliger dan het eerdere advies uit 2022. De wetenschappers zien een verbod op fossiele reclames als een strategisch belangrijke maatregel om een duurzame transitie te bevorderen en te versnellen. Dit omdat een dergelijk verbod verleidingen voor niet-duurzaam gedrag

¹ Verzameldebat klimaatbeleid vaste Kamercommissie EZK, 15 februari 2023, Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 122.

² Debat vaste Kamercommissie EZK over Elektriciteitsnet, energie-infrastructuur & RES, 9 maart 2023, Kamerstukken 31 239 en 30 196, nr. 372.

wegneemt, de normalisering van niet-duurzaam gedrag tegengaat en de misconceptie corrigeert dat consumenten duurzaamheid in het algemeen niet belangrijk vinden.

Tegelijk tekenen zij hierbij aan dat een reclameverbod op zichzelf niet voldoende is om die transitie te bewerkstelligen. Deze nuancering werd in het vorige advies uit 2022 ook al aangebracht. Om een echte verandering te realiseren, moet parallel aan een verbod aanvullend beleid in gang gezet worden dat ervoor zorgt dat het aanbod richting consument mee verandert. Duurzame keuzes moeten voor consumenten goedkoper, makkelijker en comfortabeler worden ten opzichte van niet duurzame (fossiele) keuzes. Daarmee evolueert tegelijk ook de sociale norm rond dit soort keuzes waardoor steeds meer consumenten de duurzame alternatieven als positief, normaal en haalbaar gaan ervaren waardoor een verdere versnelling van het veranderingsproces kan optreden (sneeuwbal effect).

De wetenschappers zijn, in vergelijking met hun vorige advies, negatiever geworden over het gebruik van waarschuwingen in fossiele reclames als mogelijke alternatieve maatregel. Waarschuwingen hebben volgens de nu bekende onderzoeken maar weinig effect op niet-duurzaam gedrag. Bovendien kunnen waarschuwingen zelfs averechts uitwerken en de transitie afremmen. Dit doordat een waarschuwing de verantwoordelijkheid voor verandering neerlegt bij de consument. Dat zou de aandacht kunnen afleiden van noodzakelijke veranderingen in het grotere productiesysteem. Een verbod richt zich rechtstreeks op producenten van fossiele goederen en diensten en is daarom volgens de wetenschappers effectiever.

Zoals eerder met de Kamer gedeeld³ moeten bij een eventueel verbod op fossiele reclames naast sociaalwetenschappelijke inzichten ook de juridische aspecten meegewogen worden. Een verbod voor bepaalde reclames zal in onze rechtstaat altijd een juridische grondslag moeten hebben. Hierin is vooralsnog niet voorzien. Onder andere de fundamentele rechten en vrijheden die zijn vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in het bijzonder het eigendomsrecht en de vrijheid van meningsuiting, lijken niet te verenigen met een reclameverbod. Ook zal een reclameverbod, tenzij het op EU-niveau wordt ingevoerd, een inbreuk vormen op de beginselen van de EU interne markt, in het bijzonder het vrij verkeer van goederen en diensten. Op nationaal niveau geeft artikel 7 van de Nederlandse Grondwet ruime bescherming aan de vrijheid van meningsuiting. Weliswaar geeft dit artikel de overheid ook de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan handelsreclame, maar zo'n verbod zal proportioneel en gericht ingezet moeten worden. Alleen nauwkeurig afgebakende en goed onderbouwde verboden zouden een kans kunnen hebben. Een sluitende, juridisch houdbare definitie van fossiele reclames ontbreekt op dit moment echter en is complex om in te richten. Een verbod op reclame voor reizen met vervoermiddelen die fossiele brandstof gebruiken zou bijvoorbeeld ook gevolgen kunnen hebben voor reclames die (internationale) trein- of busreizen willen bevorderen. Gelet hierop is het aan het volgende kabinet om te komen met een voorstel voor een eventueel verbod, inclusief een bruikbare definitie van fossiele reclames, alsmede met eventuele aanvullende gedragsmaatregelen.

³ Brief beantwoording vragen gesteld tijdens schriftelijk overleg van de vaste Kamercommissie EZK d.d. 8 december 2022, Kamerstuk 32 813, nr. 1176.

In het recente begrotingsdebat voor klimaat en energie⁴ is door de leden Kröger en Teunissen een motie ingediend waarin wordt verzocht concrete opties uit te werken voor het beter reguleren van reclames voor vervuillende producten en het tegengaan van greenwashing (Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 61). Op mijn verzoek is deze motie aangehouden om op korte termijn een gesprek te kunnen organiseren met een aantal NGO's die al langer pleiten voor een reclameverbod. In het gesprek zullen de bevindingen en aanbevelingen van de sociale wetenschappers in het nu voorliggend adviesrapport meegenomen worden.

Appreciatie TNO-rapport

Het rapport «Anders consumeren om klimaatdoelen te halen» zegt dat «anders» en «minder» consumeren belangrijk is voor het halen van de klimaatdoelen omdat efficiëntere en schonere technologie nog niet overal voorhanden is. Daar waar wel beschikbaar leidt deze technologie niet vanzelf tot minder energieverbruik. Het rapport stelt: «Om te zorgen dat de sociale en fysieke omgeving veel meer uitnodigt tot anders consumeren zijn systeemveranderingen nodig. Zodat we minder afhankelijk zijn van de morele motivatie van mensen en we met het besteden van onze euro's niet automatisch (veel) CO₂ uitstoten. Waardoor we de transitie naar anders consumeren niet puur als verlies zien, maar als een kans om de Nederlandse economie duurzaam te laten floreren»⁵.

Het rapport beschrijft de verschillende verantwoordelijkheden van overheid en bedrijven in het aanpassen van de fysieke en sociale keuzeomgeving, maar ook die van burgers in hun verschillende rollen. Burgers zijn naast consument bijvoorbeeld ook werknemer en kiesgerechtigde. Het rapport beschrijft vier aangrijppunten die «anders consumeren» binnen bereik kunnen brengen. Dit zijn: 1) voorbeeldgedrag, 2) beprijzen 3) burgerparticipatie en 4) paradigmaverandering. Het rapport is bedoeld als startpunt voor meer onderzoek door TNO op het gebied van gedrag en consumptie de komende jaren.

Het kabinet waardeert de hoofdboodschap van het rapport en erkent de noodzaak om naast efficiënter gebruik van hulpbronnen ook aandacht te besteden aan het veranderen van consumentengedrag. Om de klimaatdoelen te halen zal onze consumptie minder CO₂ intensief of zelfs klimaatneutraal moeten worden. De vier aangrijppunten uit het rapport worden in het huidige klimaatbeleid al steeds meer meegenomen. Zo proberen we met de «Zet ook de knop om»-Campagne en met de Nationale Klimaatweek mensen te inspireren met voorbeeldgedrag. Wat betreft beprijzen is de invoering van het ETS2 voor gebouwde omgeving en mobiliteit per 2027 een voorbeeld, net als de recente verhoging van de vliegbelasting. Ook burgerparticipatie heeft de aandacht van het Kabinet. Zo is afgelopen mei de Kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie verschenen⁶ en is in overleg met de Kamer het initiatief genomen om een burgerforum in te stellen over klimaatbeleid.

Paradigmaverandering tenslotte is meer het resultaat van een breder pakket aan maatregelen dan een specifieke oplossingsrichting. Het in deze brief besproken advies van sociale wetenschappers over fossiele reclames laat zien dat zo'n pakket zorgvuldig samengesteld moet worden en waarschijnlijk ook op meer aangrijppunten moet inspelen dan TNO nu

⁴ Debat begroting Economische Zaken en Klimaat en Nationaal Groeifonds 2024, 12 oktober 2023, Handelingen II 2023/24, nr. 12.

⁵ TNO, 2023, Anders consumeren om klimaatdoelen te halen, blz. 5.

⁶ Kamerbrief inzake kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie, 17 mei 2023, Kamerstuk 32 813, nr. 1231.

heeft onderzocht. Ook is de volgorde en timing van de inzet van maatregelen belangrijk om het eerder genoemde sneeuwbal- of domino-effect te creëren. De planbureaus leveren op dit moment een belangrijke bijdrage aan een andere kijk op het huidige dominante paradigma van economische groei materiële welvaart met hun nieuwe analysekader⁷ waarmee brede welvaart meer centraal komt te staan bij het beoordelen van overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkeling. Het denken over brede welvaart lijkt ook extra aangrijpingspunten te bieden om een aanpak voor paradigmaverandering te kunnen ontwerpen.

Het is aan een volgend kabinet om met een pakket aan maatregelen te komen die duurzame keuzes voor consumenten over een breed front goedkoper, makkelijker en comfortabeler maken en zo «anders consumeren» dichterbij brengen.

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

⁷ CPB, PBL, SCP (2022): Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek.