

Aan de voorzitter en leden
van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag, 26 oktober 2018

Ref: B18.33

Betreft: Initiatiefwetsvoorstel voor een Klimaatwet (Kamerstukken II 2015/16, 34 534, nr. 1 e.v.)

Geachte dames en heren,

Eumedion, het corporate governance en duurzaamheidsforum voor institutionele beleggers, heeft met grote belangstelling kennisgenomen van het bij uw Kamer ingediende initiatiefwetsvoorstel houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (hierna: initiatiefwetsvoorstel). Naar aanleiding van het regeerakkoord en het debat over de regeringsverklaring is het initiatiefwetsvoorstel door middel van een nota van wijziging aangepast met het doel om tot een breed gedragen klimaatwet te komen. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt inzichtelijk te maken waar het klimaatbeleid van de regering op lange termijn op is gericht. Eumedion ziet het initiatiefwetsvoorstel als een belangrijke stap richting een klimaatneutrale economie en de meeste elementen uit het initiatiefwetsvoorstel kunnen dan ook op de steun van Eumedion rekenen. Dit betreft in het bijzonder de ambitieuze doelstelling van 95% broeikasgasreductie in 2050, het tussendoel van 49% broeikasgasreductie in 2030, het nevensdoel voor een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 en het geboden kader voor de ontwikkeling, effectmeting en verantwoording. Wel wil Eumedion nog een aantal zorgpunten onder uw aandacht brengen. Wij zouden het zeer op prijs stellen wanneer u deze gezichtspunten, die wij hieronder uiteenzetten, bij de schriftelijke behandeling van het initiatiefwetsvoorstel zou willen betrekken.

1. Algemeen

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem dat om zowel een internationale als een nationale aanpak vraagt. Op Europees niveau worden al de nodige stappen gezet door middel van bijvoorbeeld het Europese systeem voor de handel in emissierechten. Eumedion is hier een voorstander van en zou graag zien dat er in de toekomst mondiaal een efficiënt marktinstrument voor de handel in emissierechten tot stand komt. Op die wijze kan worden bijgedragen aan de kosteneffectieve vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Dat zou een goede aanvulling zijn op het Klimaatakkoord van Parijs waarin is afgesproken om de CO₂-uitstoot zodanig terug te dringen dat de wereldwijde temperatuurstijging beperkt blijft tot ruim beneden de 2°C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk, met als streven om deze temperatuurstijging niet boven de 1.5°C uit te laten komen. Zoals terecht in de memorie van toelichting (p. 1)¹ wordt opgemerkt, heeft ieder land een eigenstandige verantwoordelijkheid om de mondiale stijging van de temperatuur te beperken. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt de wijze te verankeren waarop Nederland invulling zal geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Klimaatakkoord van Parijs. Eumedion ziet het initiatiefwetsvoorstel als een belangrijke stap. Wij onderschrijven dat voor het behalen van de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen doelbepaling – dat wil zeggen 95% broeikasgasreductie in 2050 – medewerking van meerdere partijen nodig is.² Eumedion meent dat vennootschappen een belangrijke rol spelen bij het toekomstbestendig maken van de economie en de maatschappij. Kapitaalverschaffers, zoals pensioenfondsen, premiepensioeninstellingen, verzekeraars en vermogensbeheerders, kunnen hier op hun beurt ook een steentje aan bijdragen. Door steeds meer institutionele beleggers, zo ook de deelnemers van Eumedion, wordt een (maatschappelijk) verantwoord beleggingsbeleid toegepast. Deze beleggers hebben gemeen dat zij voor het behalen van financieel rendement ook materiële niet-financiële risico's en kansen meewegen, zoals risico's en kansen die samenhangen met klimaatverandering en de energietransitie. De deelnemers van Eumedion ontwikkelen steeds vaker financiële producten, zoals beleggingsfondsen, die een expliciete duurzame (milieu)doelstelling hebben. Daarnaast stellen zij onderwerpen zoals klimaatverandering, de energietransitie en het Klimaatakkoord van Parijs aan de orde tijdens hun dialogen met Nederlandse beursvennootschappen.³

2. Klimaatplan zou ook moeten voorzien in concrete doelstellingen voor vennootschappen

Het fundament van het initiatiefwetsvoorstel wordt gevormd door de doelstelling van 95% broeikasgasreductie in 2050 (art. 2, lid 1), het tussendoel van 49% broeikasgasreductie in 2030 (art. 2, lid 2) en het nevensdoel van een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 (art. 2, lid 2). In de nota van wijziging (p. 7) valt te lezen dat het opnemen van doelen in de wet een belangrijke

¹ In deze brief wordt met memorie van toelichting bedoeld op de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 7).

² Vgl. ook p. 2 van de memorie van toelichting en p. 4 van de nota van wijziging.

³ Eumedion heeft hier in het verleden ook specifiek aandacht voor gevraagd in haar speerpuntenbrief 2017. Deze brief is te raadplegen via: <https://www.eumedion.nl/nl/public/kennisbank/speerpuntenbrief/speerpuntenbrief-2017.pdf>.

signaalfunctie heeft omdat hiermee duidelijk wordt op welk niveau de Nederlandse ambitie voor de lange termijn ligt. Dit biedt – aldus de nota van wijziging – de gelegenheid voor maatschappelijke partijen om hun gedrag en investeringsbeleid hierop af te stemmen.⁴ Uit de nota van wijziging (p. 7) volgt verder dat het 2050-doel is vormgegeven als een resultaatsverplichting voor de regering en dat op deze wijze de gevraagde “stip op de horizon” wordt gezet ten behoeve van investeringszekerheid voor bedrijven en huishoudens. Het is, zo volgt uit de nota van wijziging (p. 9 en 18), aan de regering om beleid te ontwikkelen om de klimaatdoelen te halen en de uitwerking van het klimaatbeleid in concrete normstellingen maakt geen onderdeel uit van het initiatiefwetsvoorstel. In het klimaatplan moet onder meer worden ingegaan op de maatregelen die worden getroffen zodat de klimaatdoelen worden bereikt (art. 3, lid 2, onderdelen a en c, van het initiatiefwetsvoorstel). Uit de reactie van de initiatiefnemers op het Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de nota van wijziging⁵ volgt dat het hierbij gaat om instrumenten (wetgeving, akkoorden, stimulering of anderszins) die door de regering worden ingezet. Het is voor Eumedion niet duidelijk of het klimaatplan ook zal voorzien in concrete klimaatdoelstellingen voor vennootschappen.⁶ Zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State terecht opmerkt⁷, vergt het realiseren van de klimaatdoelstellingen niet alleen een aanpak van de regering maar een bredere participatie en eventueel ook andere instrumenten. Eumedion is het met de Afdeling Advisering van de Raad van State eens dat de ambitie van de initiatiefnemers om meer houvast te bieden met het oog op investeringsbereidheid en investeringszekerheid meer vergt dan alleen processuele borging.⁸ Gelet hierop meent Eumedion dat het klimaatplan ook zou moeten voorzien in concrete klimaatdoelstellingen voor vennootschappen. Mocht dat niet het geval zijn, dan is het voor Eumedion niet duidelijk op welke wijze vennootschappen en beleggers precies zekerheid kunnen ontleen aan de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen doelen. Eumedion vindt het wenselijk dat meer duidelijkheid wordt verschaft over het voorgaande.

3. Een consistent en voorspelbaar klimaatbeleid is wenselijk

Het klimaatplan bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende tien jaar en wordt iedere vijf jaar opnieuw vastgesteld en kan iedere twee jaar op onderdelen worden geactualiseerd (art. 3 en 4 van het initiatiefwetsvoorstel). Eumedion juicht de gekozen langtermijnaanpak toe en is voorstander van een consistent en voorspelbaar klimaatbeleid. Dat is niet alleen van belang voor (beurs)vennootschappen maar ook voor de beleggers in deze vennootschappen. Deze beleggers

⁴ Zie p. 7 van de nota van wijziging.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 534, nr. 11, p. 4.

⁶ Volgens de nota van wijziging (p. 18) biedt het initiatiefwetsvoorstel een kader voor beleidsontwikkeling en maakt de uitwerking van het klimaatbeleid in concrete normstellingen hier geen onderdeel van uit.

⁷ Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 5, p. 2.

⁸ Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 5, p. 5: “Het voorstel voorziet, zoals aangegeven, uitsluitend in een beleidskader dat ervoor moet zorgen dat de regering de doelstellingen haalt. Het betreft derhalve slechts een processuele borging van doelrealisatie, hoe belangrijk deze ook is vanwege de continuïteit van beleid over verschillende kabinetsperiodes heen. De ambitie van de indieners om niet alleen het politieke maar ook het maatschappelijke proces zo te organiseren dat doelen worden gehaald en om meer houvast te bieden met het oog op investeringsbereidheid en investeringszekerheid, vergt echter meer dan alleen processuele borging”.

worden op die manier in staat gesteld om voornoemde informatie mee te wegen bij het nemen van beleggingsbeslissingen.

Volgens de nota van wijziging (p. 13) moeten de klimaat- en energieverkenning (KEV) en de klimaatnota niet een jaarlijkse heroverweging van het klimaatbeleid tot gevolg hebben. Nieuw beleid wordt in principe ontwikkeld bij de totstandkoming van het vijfjaarlijkse klimaatplan⁹, maar bijsturing kan plaatsvinden aan de hand de tweejaarlijkse voortgangsrapportage.¹⁰ Art. 5, lid 4, van het initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om het klimaatplan tussentijds aan te passen aan recente ontwikkelingen.¹¹ Tegen deze achtergrond vraagt Eumedion zich af hoe zal worden gewaarborgd dat vennootschappen niet geconfronteerd zullen worden met steeds veranderende doelstellingen en maatregelen.

4. Transparantie over afwijkingen van de adviezen van de Afdeling Advisering van de Raad van State is eveneens wenselijk

Voorgesteld wordt dat de Afdeling Advisering van de Raad van State i) jaarlijks een beschouwing geeft over de klimaatnota, ii) eens in de vijf jaar een beschouwing geeft over het klimaatplan en iii) een beschouwing geeft over een eventuele bijsturing van het beleid indien de tweejaarlijkse voortgangsrapportage daartoe aanleiding geeft (art. 5 en 7 van het initiatiefwetsvoorstel). In de nota van wijziging (p. 14/15) wordt nader gespecificeerd wat van de Afdeling Advisering van de Raad van State wordt verwacht in dit kader. Met betrekking tot het klimaatplan wordt aangegeven dat de regering de beschouwing van de Afdeling verwerkt en een nader rapport opstelt. Vervolgens vindt de parlementaire verantwoording plaats en wordt het klimaatplan vastgesteld. Ten aanzien van de klimaatnota wordt opgemerkt dat deze nota geen nieuw beleid bevat maar fungeert om te signaleren waar nieuw beleid nodig is. Gelet hierop zal het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State, aldus de nota van wijziging (p. 15), een ander karakter hebben en zal er geen nader rapport worden opgesteld door de regering. Zoals terecht in de nota van wijziging (p. 16) wordt aangegeven, zal de Minister van Economische Zaken en Klimaat goed gemotiveerd moeten aangeven hoe dit advies is verwerkt in de definitieve klimaatnota. Het is voor Eumedion alleen niet duidelijk op welke wijze inzicht zal worden gegeven in hoeverre het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State ten aanzien van de klimaatnota is gevolgd. Zonder transparantie hierover heeft het parlement geen duidelijk zicht op de keuzes die de regering maakt en kan de controlerende rol van het parlement in het geding komen. Eumedion vindt het wenselijk dat hier duidelijkheid over wordt verschaft.

⁹ Zie p. 13 en 20 van de nota van wijziging. Op dat moment wordt de inhoud van het klimaatplan integraal herzien en aangepast op de geldende inzichten en beleidskeuzes.

¹⁰ Zie p. 13 van de nota van wijziging.

¹¹ Zie p. 20 van de nota van wijziging.

5. Afsluitend: technische opmerkingen

- De klimaatdoelen uit het initiatiefwetsvoorstel kunnen niet los worden gezien van de Europese context. In de nota van wijziging (p. 17) wordt opgemerkt dat de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen doelen verder gaan dan het Europese doel. In de memorie van toelichting (p. 10/11) wordt erop gewezen dat voorop lopen enorme kansen voor Nederland biedt, maar dat dit ook risico's kent.¹² In de toelichting (p. 25) wordt verder opgemerkt dat voor het bedrijfsleven gekeken kan worden naar specifieke maatregelen om concurrentienadelen te adresseren. Eumedion vraagt zich af aan wat voor een soort maatregelen moet worden gedacht en of dergelijke maatregelen zullen worden opgenomen in het klimaatplan. Eumedion vindt het wenselijk dat dit wordt verduidelijkt.
- In de nota van wijziging (p. 15) valt te lezen dat de beschouwing van de Afdeling Advisering van de Raad van State in de eerste plaats zal worden gebaseerd op de KEV van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de cijfermatige onderbouwing van het klimaatplan. In dit kader wordt opgemerkt dat de Afdeling Advisering van de Raad van State ook andere bronnen kan betrekken bij de beoordeling van het klimaatplan. Helaas wordt niet duidelijk aan wat voor soort maatregelen moet worden gedacht. Eumedion vindt het wenselijk dat dit wordt verduidelijkt.
- In de memorie van toelichting (p. 14) wordt aangegeven dat de Klimaatcommissie met het oog op de stimulering van een brede sociale dialoog ter voorbereiding op het klimaatplan een brede maatschappelijke aanpak en fundering onder het energie- en klimaatbeleid zal ondersteunen. De Klimaatcommissie is door middel van de nota van wijziging komen te vervallen. Eumedion vraagt zich af wie deze rol nu op zich neemt.
- Op p. 7 van de nota van wijziging valt te lezen dat het bij het 2050-doel gaat om een (politieke) opdracht aan de regering en niet om een grenswaarde die bij de rechter kan worden afgedwongen.¹³ Eumedion vraagt zich af hoe voornoemde opmerking moet worden gezien in het licht van de recente uitspraak in de Urgenda-zaak.¹⁴
- Het valt Eumedion op dat de betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer anders lijkt te zijn bij het vaststellen van het klimaatplan ("nadat het is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal")¹⁵ en de wijziging van dat plan ("gehoord beide kamers der Staten-Generaal")¹⁶. Eumedion vraagt zich af waarom het noodzakelijk is om dit onderscheid te maken en vindt het wenselijk dat dit nader wordt toegelicht.
- Uit de memorie van toelichting (p. 28) volgt dat emissies uit de luchtvaart momenteel nog grotendeels buiten het Europese systeem vallen en daarmee buiten het toepassingsbereik van het initiatiefwetsvoorstel. Tegen deze achtergrond vindt Eumedion het gekozen voorbeeld op p. 9

¹² De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft hier ook op gewezen, zie Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 5, p. 12/13.

¹³ Zie in dezelfde zin p. 19 van de nota van wijziging.

¹⁴ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591.

¹⁵ Art. 5, lid 1, van het initiatiefwetsvoorstel.

¹⁶ Art. 5, lid 4, van het initiatiefwetsvoorstel.

van de nota van wijziging (waar erop wordt gewezen dat het niet duidelijk is of vliegtuigen in 2050 volledig van de (bio)kerosine af zijn) ongelukkig.

- Ten slotte heeft Eumedion een wat meer wetstechnische opmerking. Met het oog op de maatschappelijke participatie is geregeld dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – de afdeling waarin de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure is geregeld – van toepassing is op de voorbereiding van het klimaatplan.¹⁷ De Awb bepaalt dat afdeling 3.4 onder bepaalde voorwaarden van toepassing is op de voorbereiding van besluiten (art. 3:10, lid 1, van de Awb). Hoewel dat niet uit de nota van wijziging zelf blijkt, kan uit de memorie van toelichting (p. 30) worden afgeleid dat het klimaatplan niet moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Tegen deze achtergrond vraagt Eumedion zich af of het niet zuiverder zou zijn om in art. 5, lid 2, van het initiatiefwetsvoorstel te bepalen dat afdeling 3.4 van de Awb van overeenkomstige toepassing is op de voorbereiding van het klimaatplan.

Wij zijn uiteraard graag bereid ons commentaar mondeling nader toe te lichten. Onze contactpersonen zijn Diana van Kleef (diana.vankleef@eumedion.nl, tel. 070 2040 302) en Daan Spaargaren (daan.spaargaren@eumedion.nl, tel. 070 2040 305).

Met vriendelijke groet,

Drs. Rients Abma
Directeur Eumedion

Zuid Hollandlaan 7
2596 AL DEN HAAG

¹⁷ Zie art. 5, lid 2, van het initiatiefwetsvoorstel en p. 31/32 van de memorie van toelichting.