

Vergaderjaar 2003–2004

29 465

Onderzoek Klimaatverandering

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2004

Het Presidium stelt de Kamer voor in te stemmen met het voorstel van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu om een onderzoek in te stellen naar klimaatverandering. Doel van het onderzoek is:

- De Kamer up to date te brengen met betrekking tot de stand van zaken van de klimaatwetenschap en het internationale klimaatbeleid als vervolg op het werk van de Tijdelijke Commissie Klimaatvraagstuk (Commissie Van Middelkoop)
- Het ontwikkelen van verschillende beleidsopties voor de toekomst (scenario's) en het in te zetten instrumentarium
- De (macro-economische, maatschappelijke en milieu-)kosten en baten in beeld te brengen van die beleidsopties.

Het Presidium stelt voor om bij het opstellen van het bestek voor uitbesteding het onderzoeksvoorstel aan te scherpen op de vierde en de vijfde hoofdvraag (zie bijgevoegd voorstel). Deze aanscherping kan vorm krijgen in lijn met de gedachten uit het onderzoeksvoorstel. Dat wil zeggen dat ten aanzien van de hoofdvragen vier en vijf duidelijk gemaakt moet worden dat bedoeld is te beschikken over een inventariserende verkenning van mogelijke beleidsopties. Niet bedoeld is dus het uitputtend benoemen en analyseren van alle mogelijke beleidsmaatregelen.

Ook ten aanzien van de opmerkingen over de deelvragen, met name de deelvragen twee en vier, stelt het Presidium een wijziging voor. Het benoemen van alle onzekerheden en toekomstige effecten van milieubeleid is binnen de gegeven tijd en het budget niet mogelijk. Ook hier kan een aanscherping plaatsvinden in die zin dat op basis van bestaand onderzoeksmateriaal geprobeerd zal moeten worden de reeds beschikbare kennis over onzekerheden en toekomstige effecten te presenteren. Het betreft dus niet het doen van nieuw (uitputtend) onderzoek maar het beter ontsluiten van al bestaand onderzoek.

Bovenstaande aanscherpingen hoeven niet te leiden tot aanpassing van het onderzoeksvoorstel maar moeten verwerkt worden in het bestek bij uitbesteding en in de definitieve tekst van de opdrachtverlening aan de externe onderzoekers. Met het aanpassen van het bestek voor de uitbesteding van het onderzoek op bovenstaande punten wordt recht gedaan aan de doelstelling van het onderzoek zoals verwoord in het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie.

Bovenstaande aanscherping heeft een gunstig effect op de kosten van het onderzoek. Het Presidium stelt voor het budget voor het onderzoek te maximeren op €81 000 ex. BTW.

Het Presidium stelt voor het onderzoek uit te besteden. Dit is wenselijk gelet op het specifieke en technische karakter van het onderwerp. De uitbesteding en begeleiding van het onderzoek zal worden verzorgd door het Onderzoeks en Verificatiebureau van de Tweede Kamer. De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu zal worden gevraagd een klankbordgroep in te stellen.

De Voorzitter,
F. W. Weisglas

De Griffier,
W. H. de Beaufort

Inleiding

De vaste commissie voor VROM heeft op 26 november 2003 besloten een werkgroep klimaatverandering in te stellen. De werkgroep had als opdracht te bezien of een nader onderzoek naar klimaatverandering nodig is en wat de aard van een dergelijk onderzoek zou moeten zijn. De werkgroep is meerdere keren bijeen geweest. De werkgroep bestond uit de leden Duyvendak, Spies, Van der Ham, De Krom en Samsom. Griffier van de werkgroep was de heer Van der Leeden. Het Onderzoeks- en Verificatiebureau heeft bijgedragen aan de onderzoekstechnische ondersteuning, terwijl vanuit de commissiestaf de inhoudelijke expertise is geleverd. De werkgroep concludeert dat nader onderzoek nodig is. Hierbij treft u een onderzoeksvoorstel aan. Na de bespreking van het voorstel in uw commissie kan het worden verzonden naar het Presidium en aangeboden aan de Kamer. De werkgroep stelt voor de Kamer te verzoeken in te stemmen met het voorstel.

Samenvatting Het doel van het onderzoek is:

- De Kamer up to date te brengen met betrekking tot de stand van zaken van de klimaatwetenschap en het internationale klimaatbeleid als vervolg op het werk van de Tijdelijke Commissie Klimaatvraagstuk (Commissie Van Middelkoop)
- Het ontwikkelen van verschillende beleidsopties voor de toekomst (scenario's) en het in te zetten instrumentarium
- De (macro-economische, maatschappelijke en milieu-) kosten en baten in beeld te brengen van die beleidsopties.

Het onderzoek moet inzichtelijk maken welke elementen een rol spelen bij het maken van de politieke keuzes. Dilemma's ten aanzien van het milieu, economische en andere maatschappelijke ontwikkelingen moeten inzichtelijk worden gemaakt.

Het onderzoek heeft voornamelijk een inventariserend karakter. (Politieke) conclusies en aanbevelingen worden overgelaten aan de Kamer.

Om tijd en geld te besparen wordt het onderzoek uitbesteed. De kosten zijn beperkt, er wordt voornamelijk van bestaand materiaal gebruik gemaakt. De eerste berekening gaat uit van een bedrag van een bedrag tussen de €110 000 en €130 000.

Het onderzoek wordt begeleid door een Stuurgroep, bestaande uit de woordvoerders milieu van de diverse fracties, tevens leden van de vaste commissie voor VROM.

De Stuurgroep heeft tot taak het onderzoek aan te sturen en te begeleiden en ziet toe op de inhoudelijke kwaliteit van het uitbesteede werk in relatie tot de opdracht.

De Stuurgroep zendt het onderzoeksrapport, het verslag van de hoorzittingen en/of (rondetafel)gesprekken en een samenvatting van de vragen waar de Kamer zich over moet buigen en de beleidsopties en dilemma's die voorliggen aan de Kamer. De Stuurgroep trekt geen politieke conclusies. De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voert de politieke discussie.

I. Aanleiding

In 1995 is de commissie-Van Middelkoop ingesteld. Deze commissie heeft in september 1996 het kameronderzoek klimaatverandering afgerond (24 695, nr. 2), vóór de totstandkoming van het Kyoto Protocol. Het doel van de commissie was tweeledig:

- Kennisleemten in de parlementaire discussie over klimaatverandering opvullen. In het bijzonder werd aandacht geschonken aan zekerheden en onzekerheden over oorzaken en gevolgen van klimaatverandering;
- Inzichtelijk maken van de elementen die een rol (kunnen) spelen bij het maken van politieke keuzes en de mogelijke maatschappelijke gevolgen daarvan op nationaal en internationaal niveau.

Na ruim zeven jaar is het rapport van de commissie-Van Middelkoop niet meer actueel. Er is behoefte aan aanvullend onderzoek naar klimaatverandering en klimaatbeleid, omdat:

- Klimaatverandering en klimaatbeleid een zeer complex beleidsterrein vormen, waarin politiek-bestuurlijke kwesties een grote rol spelen (bijvoorbeeld het niet ratificeren van het Kyoto-protocol door de Verenigde Staten en mogelijk ook Rusland), er sprake is van een mondiaal schaalniveau en een tijdshorizon die zich uitstrekt over vele jaren.
- De wetenschappelijke en technologische problematiek rond klimaatverandering complex is. Het onderzoek moet een overzicht bieden van de mogelijkheden van bestaande en potentiële technologieën en de invloed daarvan op klimaatverandering.
- Kennis over klimaatverandering snel veroudert. Sinds 1996 is die kennis fors toegenomen en verschuiven de onderwerpen van de discussies, afspraken en maatregelen. Stond in 1996 nog de vraag centraal of er nationale en internationale afspraken moesten worden gemaakt, inmiddels weten we veel meer over de haken en ogen van het maken van zulke afspraken (Kyoto).
- Er nu veel meer bekend is over de effecten van klimaatverandering op het milieu. Er is veel discussie over de mogelijke macro-economische en maatschappelijke effecten. Er is ook veel meer bekend over (technologische) mogelijkheden om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Het onderzoek zal moeten inspelen op de huidige kennis en de kennisontwikkeling. De doelstelling van het onderzoek is dus breder dan een analyse van de milieugevolgen van klimaatverandering.
- Wetenschappelijke onderzoeken erop wijzen dat de noodzakelijke reductie van emissies na 2012 een veelvoud zou moeten zijn van de huidige reductiedoelstellingen om significant effect te sorteren. Dit betekent dat er tijdig moet worden nagedacht welke doelstellingen moeten worden geformuleerd, welke instrumenten worden ingezet, en over de macro-economische en maatschappelijke gevolgen voor Nederland en de Europese Unie.
- In de loop van 2004 de discussie over de inzet in de periode na het Kyoto-protocol, dus na 2012, zal beginnen. Naar verwachting zal de Europese Unie in 2005 met een gemeenschappelijke inzet komen. Om als Kamer goed beslagen ten ijs te komen in het debat met de regering is het noodzakelijk dat de Kamer op korte termijn over voldoende kennis over klimaatverandering en klimaatbeleid, en de ter beschikking staande beleidsopties beschikt.

II. Doel van het onderzoek

De werkgroep zet in deze paragraaf uiteen waarom zij een onderzoek wil en wat zij daarmee kan gaan doen.

- De Kamer up to date brengen met betrekking tot de stand van zaken van de klimaatwetenschap en het internationale klimaatbeleid als

vervolg op het werk van de Tijdelijke Commissie Klimaatvraagstuk (Commissie Van Middelkoop).

- Het ontwikkelen van verschillende beleidsopties voor de toekomst (scenario's) en het in te zetten instrumentarium.
- De (macro-economische, maatschappelijke en milieu-)kosten en baten in beeld te brengen van die beleidsopties.

Het onderzoek kan inzichtelijk maken welke elementen een rol spelen bij het maken van de politieke keuzes; hierbij wordt de nadruk gelegd op dilemma's ten aanzien van het milieu maar ook op economische en andere maatschappelijke ontwikkelingen.

Het bovengenoemde doel valt uiteen in vijf hoofdvragen. Voor de beantwoording van de hoofdvragen is ook een antwoord op de deelvragen nodig.

Hoofdvragen

1. Wat is het actuele inzicht in de aard en omvang van klimaatverandering en de mate waarin dit wordt veroorzaakt door menselijk handelen?
2. Wat is het actuele inzicht in de tot op heden genomen maatregelen op nationaal en internationaal terrein?
3. Wat is het inzicht in de effectiviteit van de tot op heden genomen maatregelen? Inzicht in de effectiviteit van de Nederlandse maatregelen is noodzakelijk. Inzicht in de effectiviteit van internationale maatregelen is wenselijk.
4. Wat zijn (mogelijke) toekomstige beleidsmaatregelen? Verkenning van toekomstig Nederlands beleid is noodzakelijk. Verkenning van toekomstig internationaal beleid is wenselijk.
5. Wat is bij de verkenning van toekomstige beleidsmaatregelen de invloed op zowel milieu, economie als maatschappij?

Deelvragen

1. In hoeverre heeft de informatie van het rapport van de commissie-Van Middelkoop actualisering?
2. Hoe moeten op dit moment de wetenschappelijke onzekerheden worden ingeschat?
3. In hoeverre zullen de vereisten van het Kyoto-protocol worden gehaald? Zijn additionele maatregelen noodzakelijk en zo ja, welke?
4. Wat zijn de effecten van de genomen en de nog te nemen maatregelen voor het broeikaseffect, voor het milieu, voor de economie en voor andere maatschappelijke ontwikkelingen?
5. Wie is verantwoordelijk voor de verschillende maatregelen?
6. Hoe is de controlesystematiek bij de beleidsmaatregelen vormgegeven en hoe wordt het broeikaseffect op dit moment gevolgd? Op welke wijze wordt de naleving van de regelgeving vorm gegeven?
7. Welke knelpunten zijn er bij de genomen en nog te nemen maatregelen?

III. Onderzoeksvorm

De werkgroep adviseert het onderzoek voornamelijk uit te besteden, gelet op het specialistische en sterk technische karakter ervan. Een onafhankelijk deskundig onderzoeksbureau of instituut kan worden verzocht het onderzoek in opdracht van de Kamer uit te voeren. Gezien het internationale karakter van een deel van het onderzoek is ook kennis van relevante internationale ontwikkelingen wenselijk. Deze kennis is in onvoldoende mate aanwezig binnen de Kamer.

Nadeel van uitbesteden is dat er onvoldoende voeling kan ontstaan met de wensen die leven binnen de Kamer ten aanzien van het onderzoek. Het voorstel is daarom, te werken met een Stuurgroep, bestaande uit leden van de vaste commissie voor VROM. De Stuurgroep heeft tot taak toe te zien op de inhoudelijke kwaliteit van het uitbestede werk.

Het inzetten van «zware» onderzoeksinstrumenten zoals de tijdelijke commissie of de enquêtecommissie acht de werkgroep niet nodig. Het vellen van een politiek oordeel, een belangrijk doel van een tijdelijke of enquêtecommissie, is bij het onderhavige onderzoek niet aan de orde. Waarheidsvinding heeft in dit geval de bijzondere mogelijkheden van een enquêtecommissie niet nodig. Het onderzoek naar klimaatverandering heeft vooral tot doel de huidige stand van zaken inzichtelijk te maken en de (effecten van de) beleidsopties aan te geven voor de nabije toekomst.

De werkgroep verwacht dat de onderzoekers gebruik kunnen maken van alle reeds beschikbare relevante rapportages, evaluaties en andere onderzoeken. Het betreft hier materiaal dat beschikbaar is bij nationale en internationale onderzoeksinstellingen. Daarnaast verwacht de werkgroep dat het nodig zal zijn dat de onderzoekers spreken met directe betrokkenen. Alleen dan wordt gewaarborgd dat men over de meeste accurate en actuele kennis beschikt.

Volgtijdelijk worden de volgende stappen onderscheiden:

1. De onderzoekers stellen een rapport op
2. Vervolgens kunnen hoorzittingen en/of (rondetafel)gesprekken worden georganiseerd
3. Het rapport en de uitkomsten van de hoorzittingen en/of rondetafelgesprekken worden, vergezeld van een samenvatting en een overzicht van mogelijke beleidsopties en een beschrijving van mogelijke dilemma's, maar zonder politieke conclusies, vervolgens gezamenlijk aan de Kamer aangeboden.

De onderzoekers zal tevens worden gevraagd deze hoorzittingen inhoudelijk voor te bereiden. In de offerte zal dit punt apart worden genoemd.

IV. Kosten

Bij het opstellen van de kostenraming is er van uitgegaan dat de onderzoekers zoveel mogelijk gebruik maken van al bestaand onderzoek. De verwachting is dat een bedrag tussen de € 110 000 en de € 130 000 toereikend zal zijn. Daarmee blijft het onderzoek onder het drempelbedrag voor Europees aanbesteden.

V. Planning

De werkgroep wil zo spoedig mogelijk, d.w.z. vóór de zomer, beschikken over de resultaten van het onderzoek. Een debat met de regering voor het zomerreces is alleen mogelijk wanneer het onderzoek medio juni 2003 gereed is.

De geschatte doorlooptijd van het onderzoek bedraagt vier maanden. Wanneer het onderzoek in maart start kan het afgerond zijn voor het zomerreces. Deze planning is krap. Vooral voor de dataverzameling en de analyse is slechts beperkt tijd ingeruimd. De werkgroep is van mening dat de benodigde tijd toereikend is. Dit omdat vooral gebruik gemaakt zal worden van al bestaand onderzoeksmateriaal.

Het tijdpad is als volgt:

Februari – maart	1. Besluitvorming in de werkgroep, in de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het Presidium en de Kamer;
Maart	2. Het selecteren van een geschikt onderzoeksbureau waaraan de hoofdvragen kunnen worden voorgelegd.
Maart – april	3. Dataverzameling en start van het onderzoek
April – mei	4. Het organiseren van een of meer gesprekken, hoorzittingen en rondetafelgesprekken waar wetenschappelijke en andere meningsverschillen kunnen worden geïnventariseerd en met elkaar kunnen worden geconfronteerd.
Mei – juni	5. Analyse van het verzamelde materiaal
Juni	6. Het voorlopige rapport wordt opgesteld op basis van de bij de punten 1 tot en met 4 verzamelde informatie. Dit rapport wordt aangeboden aan de vaste commissie voor VROM. Het rapport moet de Kamer in staat stellen in discussie met de regering tot uitspraken te komen over toekomstige beleidsmaatregelen. Het rapport moet daartoe voldoen aan de doelstelling van het onderzoek zoals die hierboven is geformuleerd.
Juni	7. Rapportage en oplevering onderzoek.

VI. Wie moet het doen?

Het onderzoek heeft een sterk specialistisch karakter. Ook de technische aspecten en het benodigde inzicht in effecten van regelgeving beperken het aantal geschikte onderzoeksbureaus. Voorkomen moet worden dat betrokkenheid van de onderzoekers een objectieve en kritische analyse in de weg staat. Het spanningsveld maakt duidelijk dat een zorgvuldige offerteprocedure noodzakelijk is. Een openbare procedure met maximale transparantie heeft de voorkeur.

Bij tijdelijke onderzoekscommissies wordt er altijd voor gekozen geen woordvoerders in de commissie te benoemen. Hiermee wordt voorkomen dat men het eigen functioneren moet beoordelen. Dit probleem speelt echter niet bij dit onderzoeksvoorstel. Conclusies en aanbevelingen worden overgelaten aan de Kamer, daarom kan de Stuurgroep wel bestaan uit de betrokken woordvoerders.