

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1291

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2023

Klimaatverandering is dé uitdaging voor onze generatie. Het kabinet heeft sinds zijn aantreden daarom werk gemaakt van een rechtvaardig, uitvoerbaar en ambitieus klimaatbeleid, in Nederland, Europa en de wereld. We scherpten de nationale Klimaatwet aan om deze in lijn te brengen met de Europese klimaatwet, met voor 2030 een aanpassing van het nationale streefdoel tot ten minste 55% reductie van uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990. Met het Beleidsprogramma Klimaat van juni 2022 werden de hoofdlijnen van het beleid gepresenteerd, die afgelopen voorjaar verder werden uitgewerkt in een samenhangend beleidspakket van normering, subsidies en beprijzing. Als onderdeel hiervan werd ook de Tijdelijke wet Klimaatfonds door Uw Kamer aangenomen, die langjarig zekerheid biedt over de bijdrage van de overheid aan investeringen in de klimaat- en energietransitie.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rapporteert over de voortgang van het Nederlandse klimaatbeleid. Hierbij ontvangt u het eerste deel van de Klimaat- en Energieverkenning 2023 (KEV2023) waarin het PBL de kerncijfers over de te verwachte broeikasgasuitstoot in 2030 bekend maakt. Conform de Klimaatwet verschijnt de complete KEV op 26 oktober 2023 gelijktijdig met de Klimaatnota. Het kabinet had om deze kerncijfers gevraagd, zodat deze cijfers al bij de augustusbesluitvorming konden worden betrokken.

Het kabinet concludeert op basis van de nieuwe PBL-cijfers dat Nederland met het ingezette beleid op koers kan komen voor het bereiken van ten minste 55% emissiereductie in 2030, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend en met ambitie in gang worden gezet. In deze brief duid ik de raming van het PBL, ga ik in op de uitkomsten van de augustusbesluitvorming over klimaatmaatregelen en geef ik een update over het Klimaatfonds. Aan het slot van deze brief ga ik nader in op de agenda voor de komende demissionaire periode van het kabinet, waaronder de voorbereiding van een goede overdracht aan het volgende kabinet.

Duiding raming PBL

Het PBL geeft aan dat de verwachte broeikasgasemissiereductie in Nederland in 2030 op basis van het geagendeerde beleid, waarvoor een effectschatting kon worden gemaakt, uitkomt op circa 46–57% ten opzichte van 1990. In de KEV2022 was de raming 41–52%. De maatregelen die door het PBL nog niet in de raming zijn betrokken, kunnen volgens de eerdere inschatting van het kabinet nog ongeveer 4%-punt aan extra emissiereductie opleveren (zie bijlage 1 voor een nadere toelichting).

De kerncijfers van het PBL– bieden volgens het kabinet – zicht op het halen van het doel uit de bijgestelde Klimaatwet, mits de uitvoering van het klimaatbeleid doorgang kan vinden. Voor 4 van 5 sectoren bevinden de indicatieve restemissies zich binnen de bandbreedte van de ramingen van het PBL. De sector landbouw & landgebruik is hierop de uitzondering. Daardoor blijft ook het methaandoel dat Nederland heeft afgesproken in de *Global Methane Pledge (-30% methaanemissie in 2030 t.o.v. 2020)* buiten bereik. Zoals het kabinet heeft aangegeven in de Kamerbrief van 23 juni jl. zal het kabinet toewerken aan een kabinetsplan voor de transitie in de landbouw om hier invulling aan te geven (Kamerstuk 30 252, nr. 100).

Als ook het door het kabinet voorgenomen beleid waarvan door het PBL nog geen effectinschatting kon worden gemaakt, tijdig en ambitieus wordt uitgewerkt, is er nog extra emissiereductie mogelijk. Het gaat hier met name om het landbouwbeleid, de subsidieregeling CO₂-vrije gascentrales en de inzet op het realiseren van negatieve emissies. Met dit beleid zou zoals eerder aangegeven 4%-punt extra reductie kunnen worden gerealiseerd, waarmee de bovenkant van de bandbreedte uit kan komen op circa 61% reductie. Deze inschatting is met grote onzekerheid omgeven en heeft slechts betekenis als ook dit beleid voortvarend en volledig uitgevoerd wordt.

Dit is ook de hoofdboodschap van het PBL. Voorstellen moeten snel van papier naar praktijk. Het kabinet heeft deze boodschap luid en duidelijk gehoord en zal ook in de aankomende demissionaire periode inzetten om de uitwerking en uitvoering van het beleidsprogramma Klimaat en het voorjaarspakket niet te vertragen. Het klimaatprobleem wacht immers niet, zoals ook vele vakantiegangers in Europa dat deze zomer hebben ondervonden.

Uitkomsten augustusbesluitvorming

In de augustusbesluitvorming heeft het kabinet besloten om de maatregelen uit het Voorjaarsnota pakket waarover besluitvorming was afgerond, op te nemen in het Belastingplan 2023, de Miljoenennota en departementale begrotingen en de wetgevingsagenda. Gezien de demissionaire status van het kabinet is besloten om voornamelijk geen invulling te geven aan de drie openstaande lastenmaatregelen uit het klimaatpakket van het voorjaar, maar besluitvorming hierover aan het volgende kabinet te laten. Het gaat om de maatregelen Betalen naar Gebruik, de afbouw van fossiele subsidies¹, en de taakstelling van 1,2 Mton CO₂-reductie via tariefaanpassingen van de energiebelasting. Uiteraard wordt de hierbovengenoemde reductie alleen gerealiseerd als een kabinet tot besluitvorming komt op deze onderwerpen. Zo niet, dan moeten alternatieve maatregelen worden getroffen.

¹ Als bijlage in de Miljoenennota is een uitgebreid overzicht opgenomen van fossiele subsidies (Kamerstuk 36 410, nrs. 1 en 2). Daarnaast gaat het kabinet in op de definitie van fossiele subsidies en de beleidsafwegingen die spelen bij het wel/niet afbouwen ervan.

In aanvulling op het voorjaarspakket is in augustus besloten om de maatwerkaanpak te verbreden tot bedrijven breder dan de top 15 (onder andere bedrijven die niet tot de 5 fysieke industrieclusters behoren, de zogeheten cluster 6-bedrijven) en een reductie van emissies bij afvalwater- en rioolzuiveringsinstallaties. Dit kan leiden tot een aanvullende CO₂-reductie, zodat het restemissiedoel voor de industrie wordt bijgesteld met 0,5 Mton tot 29,1 Mton.

Meerjarenprogramma 2024 Klimaatfonds

Veel maatregelen die onderdeel zijn van het geagendeerde beleid waar het PBL in de KEV2023 naar heeft gekeken, ontvangen middelen uit het Klimaatfonds. Op 26 april jl. heeft uw Kamer het ontwerp-Meerjarenprogramma 2024 van het Klimaatfonds ontvangen (hierna: ontwerp-MJP).

Dit is behandeld bij het debat over het Voorjaarsbesluitvorming Klimaat en de behandeling van de instellingwet van het Klimaatfonds. In de bijlage van deze brief vindt u het definitieve MJP 2024 en bijbehorende proeve van begroting.

Ten opzichte van het ontwerp-MJP zijn er een aantal wijzigingen en aanvullingen. Allereerst zijn maatregelen die onder voorwaarden waren toegekend in de zomer nogmaals beoordeeld aan de hand van aanvullende informatie van het beleidsdepartement. Dit heeft erin geresulteerd dat uiteindelijk wordt voorgesteld om € 11,8 miljard over te hevelen naar departementale begrotingen en € 15,3 miljard te reserveren voor specifieke doelen. Reserveringen lopen mee met de besluitvorming voor het MJP 2025 (voorjaar 2024). Daarnaast is opvolging gegeven aan diverse toezeggingen, moties en amendementen. Zo heeft in de zomer een expertsessie plaatsgevonden op de sociaaleconomische gevolgen van het ontwerp-MJP en is een uitgebreidere toelichting op de beoordeling van de maatregelen opgenomen. Ook is de definitieve versie van alle fiches en addenda opgenomen als bijlage bij het MJP. Hiermee wordt tevens voldaan aan de informatieplicht conform CW3.1 voor voorstellen die middelen ontvangen uit het Klimaatfonds.

Aangezien de instellingswet van het Klimaatfonds nog voorligt bij de Eerste Kamer, worden middelen direct vanaf de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën overgeheveld naar de betreffende departementen. Als de instellingswet door de Eerste Kamer wordt goedgekeurd, wordt vanaf dat moment gewerkt met een officiële fondsbegroting.

Uitwerking en uitvoering van het klimaatbeleid gedurende de demissionaire periode

Sinds 7 juli 2022 is het kabinet demissionair. De Klimaatwet, en verplichtingen die volgen uit Europees klimaatbeleid, houdt kabinet en parlement, ondanks de demissionaire status, aan de uitwerking en uitvoering van het klimaatbeleid. Het kabinet zal in zijn demissionaire periode dan ook zoveel mogelijk doorwerken aan het klimaatbeleid dat reeds met Uw Kamer is besproken. Dit betekent dat de voorbereiding van klimaatwet- en regelgeving onverminderd wordt voortgezet.

Het kabinet voelt zich hierbij ondersteund door de oproep van diverse bedrijven, maatschappelijke organisaties, de wetenschap (waaronder de Wetenschappelijke Klimaatraad) en decentrale overheden om voortgang te blijven maken met verduurzaming door klimaatbeleid.

In het wetgevingsprogramma, dat met de Klimaatnota 2023 aan uw Kamer wordt aangeboden, wordt over de voortgang van de voorbereiding van wet- en regelgeving gerapporteerd.

Nieuwe besluiten worden zoals gebruikelijk aan het volgende kabinet gelaten, maar worden wel gewogen in het licht van de Klimaatwet. Dit betekent dat beleidsvoorstellen die noodzakelijk zijn voor doelbereik en waarbij vertraging in het besluitvormingsproces risico's veroorzaakt, ter behandeling aan Uw Kamer worden aangeboden. Dit geldt in het bijzonder voor de afronding van de consultatie op het concept van het Nationaal Programma Energiesysteem, waarover Uw Kamer eind dit jaar wordt geïnformeerd. Ook zal het demissionaire kabinet dit najaar een contourenbrief aanbieden over het tweede Klimaatplan dat op basis van de Klimaatwet in 2024 in ontwerp moet worden gepubliceerd.

Nieuwe politieke keuzes in het klimaat- en energiebeleid die nodig zijn op de verdere weg naar klimaatneutraliteit voor Nederland in Europa zijn aan het nieuwe kabinet. Om een goede overdracht mogelijk te maken heeft het kabinet een ambtelijke werkgroep ingesteld die deze keuzes ordent en opties schetst. De taakopdracht voor deze werkgroep is bijgevoegd. De werkgroep is gevraagd op 1 december 2023 haar eindrapport op te leveren.

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

– VERDERE ONDERBOUWING VAN DE VERWACHTE UITSTOOT IN 2030

Het PBL raamt, gebaseerd op het pakket uit de voorjaarsnota, dat in 2030 een broeikasgasreductie is bereikt van 46–57% ten opzichte van 1990. Het PBL geeft aan dat de 55% zich bij deze reductie binnen de bandbreedte bevindt, maar nog niet met voldoende zekerheid gerealiseerd wordt en dat er maximaal moet worden ingezet op de uitwerking van het geagendeerde beleid.²

Een aantal maatregelen uit het VJN-pakket was nog onvoldoende uitgewerkt om door PBL betrokken te kunnen worden bij de raming in de KEV 2023, of zal pas na 2030 bijdragen aan reductie (zie voor een overzicht van deze maatregelen tabel 1 inclusief de mogelijke effecten van deze maatregelen op basis van de eerdere kabinetsinschattingen uit de Voorjaarsnota).

Tabel 1 – Maatregelen uit het VJN-pakket die niet door PBL konden worden meegenomen

Titel	Nummer	Ingeschat effect VJN
Elektriciteit		
Demand Side Response	E7	0,5 Mton
Subsidieregeling CO ₂ vrije gascentrales	E8	1,3 Mton
Ophogen min. CO ₂ -prijs elektriciteit	E9	-
Batterijverplichting voor zonneparken	E12	0,35 Mton
Negatieve emissies	E15	1,5 Mton
Industrie en Circulaire Economie		
Negatieve emissies bij AVI's	IC14	2 Mton
Aanscherping CO ₂ -heffing AVI's in de CO ₂ -heffing	IC15	1 Mton
Normering circulair slopen	IC19	0,1 Mton
Normering biobased bouwen	IC23	0,5 Mton
Gebouwde omgeving		
Revolverend fonds maatschappelijk vastgoed	G17	
Mobiliteit		
Aanscherpen normen duurzaam inkopen	M5	0,1 Mton
Vergroenen reisgedrag (afsprake CA)	M6	0,4 Mton
Verplichting van gemiddeld label B in 2030 in binnenvaart	M10	0,5 Mton
Beprijzing emissies binnenvaart onder EU-ETS2 (opt-in)	M11	-
Subsidie waterstof in wegvervoer en binnenvaart	M12	-
Stimulering zeevaart door walstroom	M16	-
Landbouw en landgebruik		
Aanscherping van het restemissiedoel glastuinbouw	L1	-
Vlakke individuele heffing glastuinbouw	L2	-
Aanscherping energiebesparingsplicht glastuinbouw	L5	-
Instrumentering tbv borging van 4 van 5 Mton in NPLG	L10	4 Mton ¹
Intensivering veenweideaanpak	L14	0,4
Sectoroverstijgend		
Brede toepassing ETS-2 opt-in	S14	
Nationaal emissieplafond ESR	S15	
Ingeschat totaal		10 Mton
<i>(Vermindering van het effect van de maatregelen, gerekend met de correctiefactoren uit het voorjaarspakket: 30% minder bij mobiliteit, 20% bij de rest.)</i>		
In %-punt		~4%

¹ Maatregelen met een sterretje hebben geen correctiefactor en worden volledig meegeteld

² Als het pakket uit de voorjaarsnota volledig wordt uitgevoerd zal Nederland vrijwel zeker kunnen voldoen aan de nationale verplichting volgend uit Europees beleid om de uitstoot in de niet-ETS-sectoren te beperken.

Tabel 2 zet de indicatieve restemissies af tegen de KEV 2023 raming. De indicatieve restemissies van alle sectoren behalve de landbouw en landgebruik vallen (net) binnen de bandbreedte van de KEV-raming. Dit is te danken aan het nationale beleid, maar ook meewind vanwege onder andere Europees beleid.

Tabel 2 – Overzicht geraamde reductie in 2030

Sector	Uitstoot in 2030 o.b.v. IBO Klimaat	Aanvullende maatregelen	Indicatieve restemissies 2030	Raming KEV23
Elektriciteit	17	4,0	13	9 – 23
Industrie + CE	34,8	5,2	29,1	27 – 42
Mobiliteit	25,0	4,0	21,0	18 – 25
Landbouw	20,5	4	17,9	19 – 22
Landgebruik	2,5		1,8	2,5 – 3,7
Gebouwde Omgeving	14,6	1,4	13,2	12 – 18
Sectoroverstijgend	-	3,2	-3,2	
<i>Som van de sectoren</i>	<i>114,4</i>		<i>93</i>	<i>97 – 123</i>
Totaal nationale raming (Basispad IBO)	113	Circa 22	91	