



Rijksoverheid

Ontwerp Beleids- programma Klimaat

Juni 2022



Inhoudsopgave

1	Introductie	4
1.1	Leeswijzer	5
1.2	Publieke consultatie en advies Raad van State	5
1.3	Doorrekening van het ontwerp-beleidsprogramma	6
1.4	Generatietoets	6
1.5	Gedragsscan	7
1.6	Van ontwerp naar definitieve vaststelling van het beleidsprogramma	7
2	Uitgangspunten van het nationale beleid	8
2.1	Nationale Klimaatwet	9
2.2	Urgenda	9
2.3	Programmeren op 60% en versnelling van beleid	10
2.4	Verplichtingen uit doorvertaling Europees beleid	11
2.5	IPCC en aansluiting op de mondiale inzet	13
3	Het beleid per sector	15
3.1	Industrie	16
3.2	Elektriciteit	21
3.3	Mobiliteit	24
3.4	Gebouwde Omgeving	28
3.5	Landbouw en landgebruik	32
4	Horizontale beleidsagenda's	37
4.1	Circulaire Economie	38
4.2	Verduurzaming van het mkb	40
4.3	Energie-innovatie	41
4.4	Actieplan Groene Banen	42
4.5	Burgerbetrokkenheid	42
5	Financiële instrumenten	45
5.1	SDE++	46
5.2	Klimaatfonds	46
5.3	Fiscale vergroening	49
6	Governance en uitvoering	51
6.1	Een betere Rijksregie	52
6.2	Afspraken over de samenwerking met mede-overheden	55
6.3	De Klimaatraad geïnspireerd op de Britse Climate Change Committee	56
6.4	Inrichting van het brede maatschappelijke Klimaatoverleg	57
6.5	Stroomlijning Klimaatwetcyclus met begrotingscyclus	58

1 Introductie

Klimaatverandering is dé uitdaging voor onze generatie. Onze aarde warmt op en we krijgen steeds vaker te maken met extreem weer. Dit bedreigt het leven van mensen, dieren en de natuur. We werken al hard om die snelle verandering af te remmen en uiteindelijk stop te zetten, Nederland gaat aan de slag om de uitstoot van broeikasgassen flink verder te verminderen.

Met de klimaat- en energieparagraaf in het Coalitieakkoord verhoogt het kabinet haar klimaatambities. Nederland is een welvarend land dat in de transitie naar een groene economie tot de kopgroep in Europa kan en wil behoren. Dat levert ook veel maatschappelijke voordelen op: een grotere biodiversiteit, een schonere lucht en groene banen. Deze aanpak kan slagen als huishoudens, gemeenschappen, (midden en klein) bedrijven en maatschappelijke organisaties, coöperaties, dorpen en steden in staat worden gesteld de duurzame omslag te maken.

Dit ontwerp-beleidsprogramma bevat de uitwerking van het klimaatbeleid uit het Coalitieakkoord en bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende 10 jaar – gericht op het realiseren van de (aangekondigde) aangescherpte doelen uit de Klimaatwet. Het ontwerp-beleidsprogramma is een aanvulling op het Klimaatplan uit 2020 dat werd gebaseerd op het Klimaatakkoord.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van het ontwerp-beleidsprogramma gaat in op de uitgangspunten van het nationale beleid. Hoofdstuk 3 beschrijft het beleid per sector inclusief de belangrijkste instrumenten. Hoofdstuk 4 gaat in op de horizontale beleidsagenda's van het klimaatbeleid. Hoofdstuk 5 geeft het overzicht van financiële instrumenten die worden ingezet ten behoeve van het klimaatbeleid. Hoofdstuk 6 beschrijft de governance en uitvoering van het klimaatbeleid de komende jaren. In bijlage's 1 en 2 is inzichtelijk gemaakt wat de voortgang is van de uitwerking van maatregelen en wordt een overzicht gegeven van de voortgang van implementatie van relevante wet- en regelgeving (wetgevingsprogramma). In bijlage 3 zijn de afspraken over de samenwerking met decentrale overheden opgenomen.

1.2 Publieke consultatie en advies Raad van State

Het Beleidsprogramma wordt voorbereid volgens de in de Klimaatwet voorgeschreven procedure. Onderdeel van deze procedure is het ter inzage leggen van dit ontwerpprogramma en het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het ontwerp-beleidsprogramma wordt ook aan de Staten-Generaal aangeboden. Na het doorlopen van deze procedurestappen, wordt het Beleidsprogramma Klimaat vastgesteld.

Voor u ligt het ontwerp van het Beleidsprogramma Klimaat. Dit ontwerpprogramma wordt in juni 2022 ter inzage gelegd, onder andere via www.internetconsultatie.nl. Een ieder heeft dan gedurende zes weken de gelegenheid zienswijzen in te dienen.

Klimaatbeleid heeft impact op het dagelijks leven van iedereen. Het kabinet wil bij ontwikkeling van beleid, plannen en projecten in de transitie dan ook nadrukkelijk de maatschappij en samenleving betrekken op een manier die verder gaat dan bovengenoemde zienswijzeprocedure. Dit wordt betrokken bij de inrichting van een Klimaatoverleg als onderdeel van de verstevigde governancestructuur [zie [hoofdstuk 6.4](#)]. Daarnaast werkt het kabinet aan een samenhangende strategie voor vergroting van burgerbetrokkenheid [zie [hoofdstuk 4.5](#)].

1.3 Doorrekening van het ontwerp-beleidsprogramma

Doelbereik ingezet beleid

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal in de Klimaat en Energieverkenning (KEV) dit najaar een raming geven van het doelbereik van het door het kabinet ingezette beleid. Het kabinet heeft PBL voor 1 mei een overzicht gegeven met een stand van zaken van de uitwerking van de maatregelen uit het Coalitieakkoord, zodat PBL deze kan meenemen in de KEV 2022. Op basis van de KEV zal het beleidsprogramma in het voorjaar van 2023 worden geactualiseerd en bijgesteld. Dit wordt nader toegelicht in [zie [hoofdstuk 6.5](#)].

EMU en niet-EMU-relevante lasten

Sommige maatregelen uit het ontwerp-beleidsprogramma hebben gevolgen voor de lasten van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit kan in sommige gevallen leiden tot lastenverzwaringen, maar daar staat tegenover dat de kosten van niets doen vele malen groter zijn. Uitgangspunt is dat lasten eerlijk worden verdeeld volgens het ‘de vervuiler betaalt’ principe. Voor maatregelen waar een significante impact op de EMU-relevante lasten wordt verwacht worden diverse impactanalyses uitgevoerd. In het Coalitieakkoord worden ook enkele maatregelen in het klimaatdomein aangekondigd die leiden tot hogere lasten via bijvoorbeeld normering of verplichtingen (zogenaamde niet-EMU-relevante lasten). Met de Startnota heeft dit kabinet reeds extra middelen gereserveerd voor klimaatonderzoek door het Centraal Planbureau (CPB). Met het CPB is afgesproken om een deel van deze extra middelen in te zetten om de effecten van het klimaatbeleid op de lasten van huishoudens in de kaart te brengen. Specifiek zal daarbij aandacht zijn voor de gevolgen voor huishoudens van normering in de gebouwde omgeving. Het CPB start met de ontwikkeling van een model dat dit in kaart kan brengen. De eerste resultaten worden volgend jaar verwacht. Het CPB beoogt daarnaast om met de aankomende MEV-raming het effect van de maatregelen in de energiebelasting te verwerken in de koopkrachtberekeningen, waarbij het effect op verschillende groepen inzichtelijk wordt.¹

Naast de maatregelen uit het Coalitieakkoord hebben ook de voorstellen van *Fit-for-55* mogelijk consequenties op de (niet-)EMU relevante lasten. Op dit moment lopen in Europa de onderhandelingen over de *Fit-for-55*-voorstellen. Als deze zijn afgerond, het pakket is vastgesteld en de nieuwe verplichtingen voor Nederland duidelijk zijn, zal ook gekeken worden naar de sociaaleconomische impact hiervan.²

1.4 Generatietoets

De klimaattransitie heeft gevolgen voor huidige generaties, maar ook voor toekomstige. Het is daarom belangrijk dat we niet alleen kijken naar de gevolgen van het beleid nu, maar ook de toekomst. Met het oog hierop heeft de regering in het Coalitieakkoord een generatietoets aangekondigd. Dit is een toets waarmee de impact van maatregelen of beleidsvoorstellen op de leefomstandigheden van de verschillende generaties in het heden én in de toekomst inzichtelijk wordt gemaakt. BZK heeft naar aanleiding van de motie Seegers en Jetten een breed inzetbare generatietoets in ontwikkeling. Naar verwachting zal nog voor de zomer een eindversie beschikbaar komen. In overleg met de klimaatjongeren zal een maatregel uit het beleidsprogramma worden geselecteerd waarbij met behulp van de BZK-systematiek de toekomstige impact zal worden geanalyseerd. Op basis van dit toekomstbeeld kan de maatregel eventueel nog worden bijgesteld en in het definitieve beleidsprogramma worden verwerkt.

¹ Met deze onderzoeken wordt eveneens uitvoering gegeven aan de toezegging van de minister voor Klimaat en Energie om de Tweede Kamer te informeren over het verkennend gesprek met PBL en CPB over of de EMU-relevante lasten van de uit te werken klimaatmaatregelen in beeld gebracht kunnen worden.

² Conform Motie van de leden Erkens en Bontenbal, Kamerstuk 32813, nr. 889.

Het is belangrijk deze toepassing van de generatietoets te onderscheiden van de zogenaamde klimaat-toets. Die toets betreft een technisch-inhoudelijke analyse van de consistentie van beleidsvoorstellen met de CO₂ reductiedoelstellingen uit het Klimaatplan. Het lijkt niet nodig om hiervoor een aparte systematiek te ontwikkelen omdat in de vorm van het Integraal Afwegingskader (IAK) in principe al geborgd is dat nieuwe beleidsvoorstellen op klimaatimpact worden getoetst. Wel zou het IAK op dit punt nog versterkt kunnen worden met nadere instructies waarmee effectief op beleidsconsistentie kan worden getoetst. Deze mogelijkheid zal nog nader worden verkend, evenals een mogelijke rol voor de Wetenschappelijke Adviesraad bij het toetsen op beleidsconsistentie van nieuwe maatregelen of wet- of regelgeving. Bij de aanbidding van het definitieve beleidsprogramma zal hierover uitsluitend worden gegeven.

1.5 Gedragsscan

Het IPCC-rapport van april 2022 concludeert dat gedragsverandering en maatregelen gericht op een duurzamere consumentenvraag de mondiale uitstoot van broeikasgassen met 40% tot 70% omlaag kunnen brengen in 2050 [zie [hoofdstuk 2.5](#)].³ Bovendien hebben dergelijke maatregelen een positief effect op welzijn in het algemeen. Hoofdstuk 5 van het IPCC-rapport beschrijft uitgebreid welke factoren een rol spelen bij het aannemen van een duurzamere levensstijl en hoe deze kunnen worden bevorderd door middel van gerichte interventies.

Een duurzaam en gezond dieet, minder voedselverspilling, minder en anders reizen, efficiënter energie-verbruik en de aankoop van duurzamere producten horen allen bij een broeikasgasarme levensstijl. Veel van de maatregelen uit dit beleidsprogramma zijn er direct of indirect op gericht om consumenten en andere doelgroepen bij die keuzes te ondersteunen, bijvoorbeeld met subsidiëring, beprijzing of normering. De keuze voor een duurzamere levensstijl hangt echter niet enkel af van rationele beslissingen, maar wordt vaak mede beïnvloed door socio-culturele factoren zoals sociale status, gewoonten of het gedrag van anderen. Rekening houden met deze factoren draagt bij aan effectiever, inclusiever en vooral menselijker beleid. Om die reden zijn de maatregelen uit dit beleidsprogramma apart getoetst bij gedragswetenschappers en praktijkdeskundigen. De uitkomsten van deze toets worden voor de zomer met de Tweede Kamer gedeeld. Sociaalwetenschappelijke kennis moet ook structureel onderdeel worden van de Klimaatraad zoals genoemd in [hoofdstuk 6.3](#).

1.6 Van ontwerp naar definitieve vaststelling van het beleidsprogramma

Het kabinet zal de uitkomsten van de publieke consultatie en de advisering door de Raad van State verwerken in het ontwerp-beleidsprogramma. Ook de uitkomsten van de generatietoets en gedragsscan worden hierin meegenomen. Het aangepaste ontwerp-beleidsprogramma wordt in het najaar aan de Tweede Kamer verzonden en na parlementaire behandeling definitief vastgesteld.

³ IPCC AR6 WGIII (2022) (<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>).

2 Uitgangspunten van het nationale beleid

Hierna worden de algemene uitgangspunten van het nationale klimaatbeleid besproken. Dit hoofdstuk begint met de nationale doelen vastgelegd in de Klimaatwet (2.1) en de verplichting voortvloeiend uit het Urgenda-vonnis (2.2). Vervolgens is beschreven hoe de opgave om de doelen te realiseren over de verschillende sectoren is verdeeld en hoe de komende jaren een versnelling en aanvulling op het huidige beleid wordt gerealiseerd (2.3). Het onderdeel sluit af met de nationale verplichtingen uit het Europees beleid (2.4) en de adviezen van het IPCC rapport en de mondiale inzet (2.5).

2.1 Nationale Klimaatwet

De nationale klimaatdoelen zijn vastgelegd in de Klimaatwet. Het kabinet werkt aan een voorstel voor de eerste wijziging van de Klimaatwet, waarmee de doelen voor 2030 en 2050 worden aangescherpt en strijdigheid met de Europese klimaatwet wordt voorkomen. Het doel van 95% reductie in 2050 wordt aangescherpt tot een verplichting voor Nederland om in 2050 de netto-uitstoot van broeikasgassen tot nul te reduceren. Het streefdoel van 49% reductie in 2030 wordt vervangen door een streefdoel van tenminste 55% reductie, is inclusief landgebruik en geldt onverminderd de reductieverplichtingen op grond van de Europese klimaatwet en de ter uitwerking daarvan vastgestelde bindende EU-rechtshandelingen.

Na deze eerste wijziging volgt een tweede wijziging. Met deze wijziging wordt de positie van het Klimaatraad en het Klimaatoverleg in de wet verankerd en wordt de cyclus van de Klimaatwet in lijn gebracht met de begrotingscyclus [zie [hoofdstuk 6.5](#)]. Ook zal het kabinet tussendoelen voor 2035 en 2040 in de Klimaatwet overwegen. Er zal worden aangesloten bij het nieuwe Europese doel voor 2040 waarvoor de Europese Commissie in 2024 met een voorstel komt. De tweede wijziging kan naar verwachting in 2024 ingaan.

2.2 Urgenda

De uitspraak van de rechter verplicht de Staat om de uitstoot vanaf 2020 met minimaal 25% te reduceren ten opzichte van 1990. Gelet op de uitgangspunten die de Hoge Raad heeft geformuleerd, is de Staat vanaf 2020 gehouden tot steeds verdergaande reductie van de uitstoot in Nederland. In de jaren na 2020 zal dus (steeds) meer dan 25% emissiereductie gerealiseerd moeten zijn. De afgelopen jaren heeft het kabinet op diverse momenten aanvullende maatregelen aangekondigd om invulling te geven aan deze doelstelling, waaronder de reductie van lachgas bij industriële installaties, de sluiting van de Hemwegcentrale, de (tijdelijke) wettelijke productiebeperking van kolencentrales en diverse maatregelen gericht op energiebesparing bij huishoudens en mkb. Ook de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd in het Coalitieakkoord zullen de komende jaren bijdragen aan versnelling van emissiereductie.

Deze maatregelen zullen de komende jaren verdere reductie realiseren. Desalniettemin blijft er onzekerheid ontstaan over de specifieke uitstoot in een kalenderjaar. Zo was de uitstoot in 2020, mede dankzij de effecten van Corona, met 25,4% gereduceerd ten opzichte van 1990. Voor 2021 laten de voorlopige cijfers een reductie van 23,9% zien.⁴ Factoren zoals een koude winter of de ontwikkeling van CO₂-prijzen zullen ook de komende jaren een rol blijven spelen in de jaarlijkse emissiecijfers. Er blijft daarom volgens PBL (KEV 2021) tot 2025 onzekerheid bestaan of minimaal 25% emissiereductie wordt gerealiseerd. Wel zal deze onzekerheid ieder jaar afnemen. Het kabinet wil deze afhankelijkheid van externe factoren zo snel mogelijk verminderen, hiervoor worden de komende periode maatregelen in kaart gebracht [zie [hoofdstuk 2.3](#)].

⁴ Op basis van voorlopige cijfers van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/11/uitstoot-broeikasgassen-2-1-procent-hoger-in-2021>.

2.3 Programmeren op 60% en versnelling van beleid

Zowel in het licht van het Urgenda-vonnis als de realisatie van de 55% in 2030 is een versnelling van de emissiereductie noodzakelijk. Om met voldoende zekerheid het aangescherpte doel van 55% reductie in 2030 te realiseren, wil het kabinet zich bij de uitwerking van het klimaatbeleid richten op 60% emissiereductie, zodat ook bij tegenvallers de 55% niet in het geding is.

Het kabinet heeft op basis van de maatregelen uit het Coalitieakkoord een indicatieve rest-emissie per sector vastgesteld.⁵ Daarbij is ook rekening gehouden met de doorwerking van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Deze verdeling van emissiereductie over de sectoren is in dit ontwerp-beleidsprogramma nadrukkelijk niet definitief maar indicatief. De verdeling kan worden bijgesteld als de analyses van PBL in de KEV 2022 daartoe aanleiding geven.

	KEV 2021 (Mton)	Doorwerking Klimaatakkoord		Indicatieve reductie CA (Mton)		Indicatieve restemissies (Mton)	
	midden	Laag	Hoog	Laag	Hoog	Laag	Hoog
Gebouwde omgeving	18,9	0,5	1,7	7,2	7,2	11,2	10,0
Landbouw	25,6	0,7	0,7	6	6	18,9	18,9
Landgebruik	3,5	0,8	1,7			2,7	1,8
Mobiliteit	28,7	0,5	1,5	3,3	3,5	24,9	23,7
Industrie	40,3	0	0	5	5,9	35,3	34,4
Elektriciteit	21 – 8,1	0	0	0,5	2	20,5	6,1
Bandbreedte reductie t.o.v. 1990 (%)						49% - 62%	

Tabel 1: indicatieve verdeling emissiereductie over sectoren

Aangezien het doel van het kabinet is om beleid te richten op 60% wordt bij de uitwerking van het beleid in de verschillende sectoren gericht op een ambitieniveau dat aansluit bij 'hoge reductie' in tabel 1. De brede bandbreedte rondom het 2030-doel in de tabel wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de onzekerheid van emissies in de elektriciteitssector. In lijn met de motie Erkens en Bontenbal (Kamerstuk 32 813, nr. 762) betreft het kabinet bij de tweede wijziging van de Klimaatwet de vraag hoe om te gaan met emissies van geïmporteerde en geëxporteerde elektriciteit.

Versnelling en aanvulling van beleid

Met de maatregelen aangekondigd in het Coalitieakkoord is het klimaatbeleid niet klaar. Zo schrijft PBL in zijn reflectie op het Coalitieakkoord dat vanwege mogelijke overlap tussen maatregelen en dubbelstellingen, de reductie enkele procentpunten lager kan uitvallen. Ook in het licht van het Urgenda-vonnis en de terugval naar 23,9% reductie in 2021 is versnelling van maatregelen noodzakelijk om een inhaalslag te realiseren. Daarom hebben de verantwoordelijk bewindspersonen bij de uitwerking van het ontwerp-beleidsprogramma bekeken welke aanvullende inspanningen denkbaar zijn om de indicatieve restemissies in de sectoren binnen bereik te brengen. Het is de inzet van het kabinet om in de glastuinbouw tussen de 0,5 tot 1,0 Mton extra te reduceren dan in het Coalitieakkoord voorzien. Het kabinet ziet ook een potentieel van 2 tot 4 Mton CO₂-emissiereductie die in Nederland bereikt kan worden met beleidsmaatregelen gericht op een circulaire economie.

⁵ Zie Kamerbrief 32813 nr. 974.

De doorrekening door PBL bij de KEV 2022 zal uitwijzen of het ontwerp-beleidsprogramma de 55% met een grote mate van zekerheid kan realiseren. Het kabinet wil niet wachten op de uitkomsten van de doorrekening met het voorbereiden van mogelijk aanscherpingen die in het beleid nog denkbaar zijn. Het kabinet zal hiervoor de komende maanden de volgende stappen doorlopen. Het ontwerp-beleidsprogramma wordt onderworpen aan een analyse in samenwerking met externe onderzoeks- en planbureaus. Deze analyse moet in kaart brengen welke aanvullingen op het beleidsprogramma denkbaar zijn om de reductiedoelen te realiseren, en opties voorbereiden voor besluitvorming door het kabinet, inclusief uitvoeringsaspecten en wetstechnische aspecten. De maatregelen die in kaart worden gebracht zullen geen vrijblijvend karakter hebben en moeten het doelbereik dichterbij brengen. Dit betekent dat normerend beleid een belangrijk onderwerp zal zijn van de gevraagde doorlichting.

De besluitvorming over de aanscherping van het beleidsprogramma vindt, om aan te sluiten op de begrotingscyclus, plaats in het voorjaar van 2023. Dit najaar zal uw kamer in de Klimaatnota over de voortgang van dit traject worden geïnformeerd.

2.4 Verplichtingen uit doorvertaling Europees beleid

Het Europese doel van ten minste 55% reductie in 2030 ten opzichte van 1990 wordt vertaald naar nationale verplichtingen voor lidstaten. In het Fit-for-55-pakket zitten verschillende voorstellen om deze nationale verplichtingen – variërend van een reductiedoel voor de Effort Sharing Regulation (ESR)-sectoren voor Nederland van 48% tot energiebesparingseisen – op te hogen in lijn met de vastgestelde hogere ambitie.⁶ Het betreft de verplichting dat de uitstoot van de sectoren die onder de ESR vallen (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en het deel van de industrie dat niet onder het emissiehandelssysteem valt) per jaar en over de periode 2021-2030 binnen een bepaald budget blijft, doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie, en de verplichting om netto koolstof op te nemen in de landgebruiks- en bossector (vastgelegd in de LULUCF-verordening). Ook wordt het EU Emissiehandelssysteem (ETS), waar een groot deel van de industrie en de elektriciteitssector onder vallen, opgehoogd. Het ETS kent echter geen nationale doelstellingen.

Daarnaast wordt in Brussel ook onderhandeld over een nieuw instrument. Dit betreft een emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en wegtransport (ETS-BRT). Het ETS-BRT zet een Europese prijs op uitstoot door deze sectoren, waardoor met name landen die momenteel weinig aan beprijzing doen in deze sectoren hun been zullen moeten bijtrekken. De gebouwde omgeving en wegtransport vallen onder de ESR. Dit ETS-BRT zal geen nationale verplichtingen kennen, maar wel een bijdrage leveren aan het invullen van de nationale ESR-opgave van lidstaten. Het kabinet zal zich – ook gelet op de motie Erkens en Leijten – actief inzetten op verbetering van het voorstel voor het ETS-BRT zodat het een verduurzaming ondersteunt waaraan iedereen kan meedoen. Het kabinet heeft een kritische opstelling ten aanzien van de uitwerking van het voorstel, mede in het licht van de hoge energieprijzen, en gaat zich constructief inzetten om de betaalbaarheid voor huishoudens en mkb te waarborgen.

Het Fit for 55-pakket is een gebalanceerd pakket van maatregelen in alle sectoren, die op elkaar aansluiten, om via beprijzing en normering in de EU en de individuele lidstaten het klimaatbeleid effectief vorm te geven. Elke lidstaat en sector draagt bij op weg naar klimaatneutraliteit in 2050 op basis van wederzijdse solidariteit. Er gelden meerdere richtlijnen per sector, wat meerdere verplichtingen kan betekenen. Dat lijkt op overlap, maar deze verplichtingen sturen in principe allemaal op iets anders; de verplichtingen moeten complementair zijn aan elkaar.

⁶ In het wetgevingsprogramma, dat als bijlage is opgenomen bij dit beleidsprogramma, wordt een overzicht gegeven van de wetgevingsvoorstellen die onder het 'Fit for 55'-pakket vallen en waarover nu wordt onderhandeld. Buiten het Fit-for-55-pakket liggen ook er voorstellen die direct of indirect zijn bedoeld om bij te dragen aan 55% reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050, zoals de aanscherping van de Verordening inzake gefluoreerde broeikasgassen en het Circulaire Economie-pakket.

Op dit moment lopen de onderhandelingen in Brussel over deze wetgevingsvoorstellen. De Tweede Kamer wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang van deze onderhandelingen door middel van een 6-wekelijkse brief.⁷ Als het pakket is vastgesteld en de nieuwe verplichtingen voor Nederland duidelijk zijn, zal gekeken worden of het nationale beleid voldoende is om aan deze verplichtingen te voldoen en wordt het beleid zo nodig herijkt. Bij deze herijking is ook expliciet aandacht voor de sociaaleconomische impact van dit pakket (conform Motie van de leden Erkens en Bontenbal, Kamerstuk 32813, nr. 889).

Het beleid opgenomen in dit beleidsprogramma is al een grote stap in de goede richting om te kunnen voldoen aan de nieuwe Europese verplichtingen voor 2030. Het is echter op dit moment nog niet mogelijk om dit al verder te concretiseren. In de Klimaatnota zal op basis van de KEV 2022 hier naar worden gekeken.

2.4.1 Hernieuwbare energie

In het Fit for 55-pakket heeft de Europese Commissie voorgesteld de Hernieuwbare Energierichtlijn (RED) aan te scherpen met een Europees bindend hernieuwbaar energiedoel van 40% ten opzichte van 32% nu. In het bijbehorende impact assessment gaf de Commissie aan een bijdrage van 36% van Nederland aan dit doel redelijk te achten. Op 18 mei jl. is het RepowerEU plan uitgekomen. Als onderdeel daarvan heeft de Commissie haar voorstel voor de RED aangepast waarbij het Europees bindende doel wordt verhoogd naar 45%. Het Kabinet zal een appreciatie hiervan nog naar Uw Kamer sturen.

Daarnaast zijn in het RED-voorstel onder het Fit for 55-pakket nieuwe (sub) doelen voorgesteld voor hernieuwbare energie in transport, industrie, de gebouwde omgeving en de warmte- en koudesector, waaronder doelen voor de toepassing van groene waterstof in de mobiliteit en industrie. Hierbij worden ook aanvullende eisen gesteld aan duurzame waterstof en aan de inzet van biograndstoffen. In de KEV 2021 raamde PBL dat Nederland op koers ligt voor 26,3% in 2030. De aangescherpte ambities van dit kabinet op het gebied van de i) uitrol van windenergie op zee, ii) stimuleringsregelingen voor de uitrol van hernieuwbare energie, iii) productie en import van waterstof en iv) de bijmengverplichting groen gas zullen een bijdrage leveren aan het opgehoogde doel.

- Zie sector *Gebouwde omgeving, Mobiliteit, Industrie en Elektriciteit*.

2.4.2 Energiebesparing

Energiebesparing moet een belangrijke bijdrage leveren aan het 2030-doel. In het Fit for 55-pakket heeft de Europese Commissie voorgesteld om de Energy Efficiency Directive (EED) aan te scherpen met een nieuw EU-breed bindend energiebesparingsdoel van 9% besparing op energieverbruik (artikel 4) in 2030 ten opzichte van het referentiescenario in 2020. De Commissie heeft in haar RepowerEU-plan haar voorstel voor de EED aangepast waarbij het Europees bindende energiebesparingsdoel wordt verhoogd naar 13%. Het Kabinet zal een appreciatie hiervan nog naar Uw Kamer sturen. De nationale bijdrages blijven waarschijnlijk indicatief. In de KEV 2021 raamde het PBL dat Nederland op koers ligt om de huidige energiebesparingsdoelen voor 2030 te halen, hier is de EED-herziening nog niet bij meegenomen.

Daarnaast wil de Commissie de bindende, nationale energiebesparingsverplichting (artikel 8) ophogen van 0,8% naar 1,5% per jaar. Als de EED op deze manier wordt opgehoogd, betekent dit dat extra beleid nodig is. Deze verplichting zal grotendeels moeten worden ingevuld met aanvullende nationale wetgeving. Nederland geeft op dit moment invulling aan deze doelstelling door o.a. i) de versterking van de handhaving op de wet-milieubeheer en ii) de verbreding van de wet-milieubeheer naar ETS-instellingen, de EIA en diverse maatregelen in de gebouwde omgeving.

- Zie sector *Landbouw, Gebouwde Omgeving, Industrie*.

⁷ Zie Kamerbrief 13 mei 2022 - 22112-3409.

2.4.3 Emissiebudget ESR-sectoren

De Commissie stelt voor om het Europese doel voor de ESR-sectoren op te hogen van 30% naar 40% reductie t.o.v. 2005. Deze ophoging betekent logischerwijs ook een ophoging van de nationaal bindende doelstellingen. De ESR-verordening werkt met koolstofbudgetten en niet met een punt doel voor 2030. Dat betekent dat elk jaar aan een aflopend budget richting 2030 moet worden voldaan. In deze systematiek loont het dus om zo snel mogelijk emissiereducties te bewerkstelligen. Om aan te sluiten bij de systematiek van de ESR-verordening dient bij de uitwerking van maatregelen daarom aandacht te zijn voor spoedige inwerkingtreding van maatregelen. Tegenvallende reductie in één ESR-sector, betekent dat een andere ESR-sector meer zal moeten doen. De ESR schrijft geen sectorale doelstellingen voor, dat is aan een lidstaat zelf.

In het voorstel wordt het doel voor Nederland opgehoogd van 36% naar 48% reductie t.o.v. 2005. Dat betekent dat in 2030 er ca. 66,6 Mton mag worden uitgestoten. Dat is ca. 15 Mton minder dan het huidige doel in 2030. Cumulatief komt dit neer op 833 Mton in 2021-2030, ca. 62 Mton minder dan het huidige koolstofbudget voor dezelfde periode. In de KEV 2021 raamde PBL dat Nederland in deze periode ca. 903 Mton zal uitstoten. Dat was voldoende voor het vorige ESR-doel, maar zal na ophoging dus onvoldoende zijn. Met de maatregelen aangekondigd in de verschillende ESR-sectoren wordt er een stap in de goede richting gezet. Bij de KEV 2022 zal meer inzicht worden verkregen of het kabinet met deze maatregelen aan het cumulatieve doel kan voldoen.

- Zie sector Mobiliteit, Landbouw, Gebouwde Omgeving en de niet ETS-Industrie.

2.4.4 LULUCF

Volgens het nieuwe voorstel voor de herziening van de landgebruiksverordening (LULUCF) moet in 2030 op EU-niveau de koolstofopslag door landgebruik, met name in bossen en bodems, 310 Mton CO₂-equivalenten hoger zijn dan de uitstoot door landgebruik. De doelstelling was voorheen 225 Mton. Voor Nederland zou dit een aanscherping van het nationale doel naar 4,5 Mton netto emissies in 2030 betekenen. Dit was voorheen 5,1 Mton. Op basis van de huidige projecties uit de KEV2021 zal Nederland naar verwachting voldoen aan deze doelstelling en zullen er mogelijk kredieten worden opgebouwd. Deze kredieten kunnen indien nodig gebruikt worden om emissies van ESR-sectoren te compenseren.

- Zie sector Landbouw.

2.5 IPCC en aansluiting op de mondiale inzet

In april dit jaar is door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) het werkgroep III rapport over Mitigatie gepresenteerd. De kabinetsappreciatie van dat rapport en het eerdere rapport over Effecten en Adaptatie is reeds aan de Tweede Kamer gezonden. Het werkgroep III rapport waarschuwt dat de bestaande toezeggingen van landen volstrekt ontoereikend zijn om 1,5 graden in zicht te houden. Daarvoor is dit decennium een trendbreuk en een snelle en drastische reductie in de mondiale uitstoot van broeikasgasemissies noodzakelijk. Zoals aangegeven in haar appreciatie ziet het kabinet het IPCC-rapport als een oproep en ondersteuning van haar inzet om zowel nationaal als internationaal het klimaatbeleid te intensiveren. Nationaal is het daarvoor essentieel om tot een voortvarende uitwerking en implementatie te komen van de nieuwe, aangescherpte klimaatambities in het Coalitieakkoord van minimaal 55% en zo mogelijk 60% broeikasgasreductie in 2030 t.o.v. 1990. Die uitwerking treft u in dit beleidsprogramma.

Het IPCC rapport laat zien dat er wereldwijd genoeg betaalbaar mitigatiepotentieel is, hoewel het potentieel per optie sterk van land tot land kan verschillen. De voor 1,5 graden benodigde reductie in 2030 van zo'n 43% t.o.v. 2019 kan worden bereikt met maatregelen die minder dan 100 US dollar per vermeden ton CO₂ eq kosten, waarvan de helft minder dan 20 dollar/ton. Het grootste potentieel van goedkope maatregelen bestaat uit hernieuwbare energie (met name zon en wind) (energiesector);

energie- en materiaalefficiëncy en brandstofsubstitutie (industrie); het tegengaan van ontbossing (landgebruik), energiebesparing en efficiëntere apparaten (gebouwde omgeving), efficiëntere /EV voertuigen, openbaar vervoer en meer fietsen/wandelen (transport) en tegengaan van methaan emissies in de afvalsector en olie- en gaswinning. IPCC geeft aan dat er veel reductiepotentieel ligt bij gedragsopties zoals verandering van de vraag, energiebesparing, andere vervoerskeuzes en dieetaanpassingen (minder dierlijke eiwitten).

Het IPCC-rapport laat zien dat er wereldwijd genoeg betaalbaar mitigatiepotentieel is, hoewel het potentieel per optie sterk van land tot land kan verschillen. De voor 1,5 graden benodigde reductie in 2030 van zo'n 43% t.o.v. 2019 kan worden bereikt met maatregelen die minder dan 100 US dollar per vermeden ton CO₂ eq kosten, waarvan de helft minder dan 20 dollar/ton. Het grootste potentieel van goedkope maatregelen bestaat uit hernieuwbare energie (met name zon en wind in de energiesector); energie- en materiaalefficiëncy en brandstofsubstitutie (industrie); het tegengaan van ontbossing (landgebruik), energiebesparing en efficiëntere apparaten (gebouwde omgeving), efficiëntere /EV voertuigen, openbaar vervoer en meer fietsen/wandelen (transport) en tegengaan van methaan-emissies in de afvalsector en olie- en gaswinning. IPCC geeft aan dat er veel reductiepotentieel ligt bij gedragsopties zoals verandering van de vraag, energiebesparing, andere vervoerskeuzes en dieetaanpassingen (minder dierlijke eiwitten).

De maatregelen in het beleidsprogramma sluiten in het algemeen goed aan bij de door IPCC geïdentificeerde opties, zoals de keuze voor sterke uitbreiding van wind op zee (WOZ) en zon-PV. Andere opties zijn in de Nederlandse context meer of minder relevant. Zo scoort CCS internationaal niet zo (prijs) gunstig, maar onder de Nederlandse omstandigheden wel, en bieden omgekeerd landgerelateerde opties in de Nederlandse context minder potentieel en/of zijn veel duurder.

Het IPCC geeft aan dat om tijdig tot klimaatneutraliteit te komen, incrementele reducties niet meer genoeg zijn; voor de benodigde versnelling en vergaande reducties zijn systeemtransformaties nodig in alle sectoren. Dat vergt tegelijkertijd ook goede afstemming tussen sectoren. Dat geldt met name voor het energiesysteem. Daarom werkt het kabinet aan een Nationaal Plan Energiesysteem 2050, met tijdige en samenhangende analyses, plannen en investeringen om al voor 2050 tot een per saldo klimaatneutraal energiesysteem te komen. Daarover verschijnt nog voor de zomer een contourenbrief.

In het Coalitieakkoord heeft het kabinet het 2050-doel aangescherpt naar klimaatneutraliteit, in lijn met de Europese Fit-for-55-voorstellen. Dit vergt een update van de langetermijnstrategie die in 2019 bij het Klimaatplan is aangeboden aan uw Kamer en ingediend bij de Europese Commissie. Het kabinet zal deze visie als onderdeel van de update van het nieuwe Klimaatplan op basis van de Klimaatwet begin 2024 gereed hebben. Daarin zullen ook de laatste IPCC-inzichten worden meegenomen, onder meer over het belang van negatieve emissies.

Ook internationaal zal het kabinet haar inzet nader uitwerken. Daartoe werkt het kabinet aan een internationale klimaatstrategie die na de zomer uitkomt.

3 Het beleid per sector

Dit hoofdstuk gaat in op de hoofdlijnen van het beleid in de sectoren Industrie (3.1), Elektriciteit (3.2), Mobiliteit (3.3), Gebouwde Omgeving (3.4) en Landbouw & Landgebruik (3.5).

3.1 Industrie

3.1.1 Sectorale aanpak

De basisindustrie heeft een strategische positie aan het begin van vele industriële waardeketens van onder meer maakindustrie, voedingsmiddelen en fijn-chemie. Daarmee staat deze industrie aan de basis van vele producten die wij dagelijks gebruiken, van voedingsmiddelen tot medicijnen en van auto's tot meubels. De industrie is essentieel voor de leveringszekerheid van deze producten. Productie van staal, plastics en brandstoffen door Europese bedrijven speelt daarom een belangrijke rol in onze bestaanszekerheid en draagt bij aan de open strategische autonomie van de EU. De noodzaak om klimaatverandering tegen te gaan, de impact op de leefomgeving te verminderen en toekomstig, duurzaam economisch potentieel op te bouwen, zal de basisindustrie blijvend veranderen.

Nederland is goed gepositioneerd voor een klimaatneutrale en circulaire industrie door haar stevige kennisbasis, geografische ligging aan de Noordzee, de beschikbaarheid van diepzeehavens voor aan- en afvoer van groene grondstoffen en energiedragers, de aanwezigheid van bestaande gasinfrastructuur en lege gasvelden voor transport en opslag van waterstof en door de synergievoordelen van bedrijven in industrieclusters. Door eerder dan anderen de noodzakelijke transitie te starten, kunnen bedrijven een koploperpositie innemen en zich blijvend onderscheiden bij het duurzaam produceren. Dit vergroot ook de exportkansen voor maakindustrie en dienstverleners die dit mede mogelijk maken.

Het indicatieve restemissiedoel voor de industrie is 34,4 Mton, eventueel opgehoogd door maatwerkafspraken. Dat is een aanscherping van 5,9 Mton ten opzichte van de huidige doelstellingen. In de KEV 2021 heeft PBL geconstateerd dat de industrie op koers ligt om het doel uit het Klimaatakkoord te behalen, vooral dankzij de borging door de CO₂-heffing.

Het klimaat is er niet bij gebaat als bedrijvigheid en uitstoot worden verplaatst naar het buitenland. De verduurzaming van de industrie zal hier plaats moeten vinden. Bedrijven die willen verduurzamen worden daarom door de overheid indien nodig ondersteund om de transitie te maken. Dat gebeurt met subsidies voor verduurzaming en innovatie, door in te zetten op het tijdig beschikbaar maken van hernieuwbare energie en de daarvoor benodigde infrastructuur. Dat betekent niet dat alle bedrijven de verduurzaming zullen mee maken. We accepteren dat bedrijven die deze transitie niet willen of kunnen maken, op termijn zullen verdwijnen. De overheid creëert de randvoorwaarden waarmee bedrijven de transitie kunnen maken.

3.1.2 Beschrijving van beleid en instrumenten

Doordat Nederland kiest om sneller te gaan, vragen we aanzienlijk meer reductie van de industrie dan het Europese ETS. Dit systeem beprijst het recht op uitstoot binnen een Europees plafond. Het borgt op EU-niveau de reductie van de totale uitstoot van de industrie en elektriciteitssector en zorgt voor een gelijk Europees industrieel speelveld. Om de vergaande nationale doelen voor de industrie waar te maken zijn meer specifieke instrumenten nodig. De regionale verduurzamingsplannen vormen hiervoor de basis. De zes industriële clusters in Nederland zijn aan de slag gegaan om de verduurzamingsplannen concreet te maken en duurzame energiebehoeften te definiëren in de *koploperprogramma's* en de *Cluster*

Energie Strategieën. Het beleidsinstrumentarium is er op gericht de industrieplannen te ondersteunen bij de uitvoering daarvan (zie ook de Kamerbrief van 5 april jl.⁸).

i. Borging door normeren en beprijzen

Aanscherping van de CO₂-heffing en invoering CO₂-minimum prijs

Het kabinet zet de CO₂-heffing in om de aangescherpte ambities voor de industrie te borgen. Van de indicatieve 5,9 Mton per jaar additionele reductie in 2030 wordt 4 Mton per jaar via de CO₂-heffing geborgd. Voor het realiseren van de resterende 1,9 Mton reductie wordt een pakket van maatregelen ingevoerd (zie onder), waarvan de maatwerkafspraken met de 20 grootste uitstoters naar verwachting een grote additionele bijdrage gaan leveren. In het Coalitieakkoord is tevens afgesproken om een CO₂-minimumprijs industrie in te voeren. De aangescherpte CO₂-heffing en de CO₂-minimumprijs worden op dit moment uitgewerkt. Via het Belastingplan 2023 wordt de Kamer hierover verder geïnformeerd.

Aanpassing Energiebelasting en Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie

Het kabinet wil bedrijven stimuleren om het gebruik van aardgas te verminderen en in plaats daarvan duurzame elektriciteit voor hun energievoorziening te gaan gebruiken. Om die reden is in het Coalitieakkoord een aantal aanpassingen van de Energiebelasting (EB) en de Opslag Duurzame Energie- en Klimaattransitie (ODE) aangekondigd. Deze aanpassingen worden op dit moment uitgewerkt. De Kamer wordt via het Belastingplan 2023 hierover verder geïnformeerd.

Aanscherping van de energiebesparingsplicht

Energie besparen is een van de goedkoopste manieren om CO₂ te reduceren en is essentieel om de klimaatdoelen te bereiken. De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven om energiebesparingen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar uit te voeren. De energiebesparingsplicht wordt in 2023 uitgebreid naar ETS- en vergunningplichtige bedrijven. Dat betekent dat het kabinet, naast uitbreiding van de doelgroep en het aantal maatregelen, de Erkende Maatregelenlijst zal aanpassen. Hierdoor weten bedrijven welke maatregelen voor hen verplicht zijn.⁹ Het kabinet zet ook extra middelen in voor toetsing en handhaving door het bevoegd gezag (mede-overheden).

Afnameverplichting hernieuwbare waterstof

Het kabinet verkent de mogelijkheden voor een afnameverplichting voor waterstof uit hernieuwbare bronnen in de industrie, met ingang van 1 januari 2026, om zo te borgen dat Nederland aan het verwachte bindende doel uit het Fit-for-55-pakket¹⁰ voor gebruik van hernieuwbare waterstof kan voldoen. Deze afnameverplichting is een noodzakelijk instrument om marktpartijen meer zekerheid te geven over de ontwikkeling van de vraag naar waterstof. Ook is het kabinet daarmee niet langer afhankelijk van subsidieregelingen om een mogelijk bindend waterstofdoel in de industrie te behalen.

Later dit jaar maakt het kabinet een gedetailleerd beleidsplan voor de waterstofmarkt bekend. Op hoofdlijnen zou de verplichting moeten werken als de jaarverplichting Energie voor Vervoer, waarbij bedrijven met verhandelbare certificaten aan de verplichting kunnen voldoen. De verplichting moet de eerste jaren vooral zekerheid geven over het minimale gebruik van waterstof en zal dus in verhouding moeten staan tot de beoogde 500 MW in 2025; of de verplichting in 2030 gelijk komt te staan aan het bindende doel hangt af van een later kabinetsbesluit over de verhouding tussen normering en subsidiëring. De huidige verwachting is daarbij dat het niet past binnen de Europese staatssteunkaders om partijen operationele steun te geven voor waterstof die ook onder de verplichting valt, maar dit wordt nog onderzocht.

⁸ Kamerstuk 29826, nr. 135.

⁹ Kamerstuk 32813, nr. 863.

¹⁰ Kamerstuk 2022Z03956.

ii. Stimuleren en faciliteren bij verduurzaming

Bedrijven die willen verduurzamen worden daartoe niet alleen door normering en beprijzing geprikkeld, maar worden tegelijkertijd door de overheid ondersteund en gefaciliteerd. Daarmee zorgen we ervoor dat de verduurzaming hier gebeurt en dat emissies en bedrijvigheid niet weglekken naar het buitenland. Dat gebeurt concreet met subsidies voor verduurzaming en innovatie. Ook gebeurt dit door het tijdig beschikbaar maken van hernieuwbare energie en de daarvoor benodigde infrastructuur.

Intensivering van generieke subsidie instrumenten

De verschillende subsidieregelingen die beschikbaar zijn voor het ondersteunen van innovatieve verduurzaming van de industrie hebben de afgelopen jaren bewezen een cruciale rol te vervullen bij het daadwerkelijk realiseren van verduurzaming. Binnen de industrie gaat ongeveer 60 procent van het subsidiebudget van de diverse regelingen naar het mkb.¹¹

Voor de industrie zijn de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), de Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie (VEKI), en de Topsector Energie Studies (TSE), Energie Investeringsaftrek (EIA), Milieu Investeringsaftrek (MIA), Willekeurige Afschrijving Milieu Investerings (VAMIL) belangrijke regelingen. In de Kamerbrief “Verduurzaming Industrie”¹² van 5 april jl. heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat uiteengezet hoe deze regelingen verder worden geoptimaliseerd.

Voor het einde van het jaar wil ik onderzocht hebben of het mogelijk en wenselijk is om industriële partijen die (kunnen) overstappen op het gebruik van hernieuwbare waterstof te ondersteunen. Hiervoor kijk ik bijvoorbeeld naar zogeheten ‘contracts for difference’ en tenders met subsidies voor investeringen in elektrolyzers, in plaats van de productiesubsidies die momenteel beschikbaar zijn. De gesubsidieerde waterstof kan dan mogelijk niet meetellen voor de genoemde verplichting, maar zou sowieso meetellen voor het bindende waterstofdoel uit het Fit-for-55-pakket.

De Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI), die momenteel aanvullend op de SDE++ ontwikkeld wordt, is van groot belang om innovatieve technieken zoals groene chemie of elektrificatie, grootschalig uit te rollen in de industrie. De NIKI regeling zal omvangrijkere duurzame investeringen, waarin deze technieken worden toegepast, met een subsidie voor de aanloopjaren ondersteunen. De planning is er op gericht dat de NIKI in het eerste kwartaal van 2023 kan worden gepubliceerd, waarna een eerste openstelling plaats kan vinden. Voor de financiering van de NIKI, het voortzetten van de VEKI en het uitbreiden van de DEI+ is op dit moment nog geen budget beschikbaar en zal nog besluitvorming in het kader van het Klimaatfonds moeten plaatsvinden.

Behoud van gelijk speelveld

Het is van belang dat er een internationaal gelijk speelveld is, zodat bedrijven in Nederland investeren in verduurzaming. De som van de cumulatieve investeringskosten en operationele kosten tot aan 2030 bedraagt voor bedrijven naar schatting 9-15 miljard euro.¹³ Hierbij komen nog de extra investeringen die nodig zijn voor de aanvullende opgave van het Coalitieakkoord. De volgende maatregelen worden genomen voor behoud van gelijk speelveld:

- 1 Indirecte Kostencompensatie ETS Deze regeling geeft internationaal concurrerende bedrijven die veel elektriciteit gebruiken een compensatie voor de ETS-prijs die de elektriciteitssector doorberekent aan haar klanten. Deze compensatie vereist verduurzamingsmaatregelen als tegenprestatie. De kaders hiervoor zijn Europees bepaald, lidstaten mogen daar binnen hun eigen regeling opstellen. Deze compensatie wordt in Nederland tot 2022 (compensatie over 2021) aangeboden.
- 2 De instrumenten moeten zodanig ingericht zijn dat er een zo klein mogelijk risico is op weglek van bedrijvigheid en CO₂-emissies, conform de afspraken hierover in het Klimaatakkoord. Om de impact

¹¹ [Monitoringrapportage RVO Energie-Innovatie regelingen 2020](#), RVO, mei 2021.

¹² Kamerstuk 29826, nr. 135.

¹³ Ecofys 2019: Investerings voor emissiereductie industrie 2030.

van de maatregelen in beeld te brengen wordt er in 2023 onder meer een speelveldtoets uitgevoerd, voortbouwend op de manier waarop dat in 2019 en 2020 is gedaan.

- 3 Aansluiten bij het Europese speelveld, zoals de EU Richtlijn Energiebelastingen en de introductie van een Europees Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), dat aanzet tot verduurzaming van bedrijven buiten Europa en het speelveld op de interne markt gelijkertijd maakt voor bedrijven die op mondiale schaal concurreren.

Versterken van de regie op- en versnelde realisatie van duurzame infrastructuur

Tijdige realisatie van de energie-en grondstoffeninfrastructuur is een kritische randvoorwaarde voor het bereiken van de klimaatdoelen en het behoud van verdienvermogen voor bestaande en nieuwe industrie.

Daarom voert het kabinet regie op infrastructuurprojecten van nationaal belang via het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Klimaat (MIEK).¹⁴ Het MIEK-projectenoverzicht laat over de volle breedte van projecten een gat zien tussen de gewenste realisatiedata van de industriële clusters en de voorlopig geplande ingebruiknamedata van de netbeheerders. Doorlooptijden van procedures, stikstof en voldoende uitvoeringscapaciteit staan tijdige aanleg in de weg. Het kabinet spant zich in om deze belemmeringen weg te nemen. Het Programma Infrastructuur Duurzame Industrie (PIDI) werkt daarnaast met industrie, netbeheerders, energieproducenten en medeoverheden aan mogelijkheden om de gewenste realisatiedata van de industrie en de geplande ingebruiknamedata van infrastructuur dichtert bij elkaar te brengen. Voor de zomer wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de projecten.

iii. Maatwerkafspraken met de grootste industriële uitstoters en verduurzaming mkb

Het beleid van dit kabinet zoals hierboven omschreven borgt de realisatie van de CO₂-doelstelling door de industrie en stimuleert en faciliteert de industrie in Nederland om te verduurzamen.

Het kabinet wil met de 20 grootste industriële uitstoters nog een stap verder gaan door afspraken te maken over een programma voor snellere en ambitieuzere CO₂-reductie, via onder andere de inzet op fundamenteel nieuwe duurzame technologieën. Daarbij wordt beoogd met de maatwerkaanpak het CO₂-reductie potentieel van de industrie maximaal te benutten en te versnellen en de impact op de leefomgeving te minimaliseren. Dit draagt ertoe bij dat de Nederlandse industrie wereldwijd koploper en kraamkamer van duurzame technologie en bedrijfsvoering kan worden.

Naast bindende afspraken over de realisatie van extra CO₂-reductie, wil het kabinet afspraken maken over de lange termijn verduurzamingsplannen voor klimaatneutrale en circulaire productie en grootschalige technologische doorbraak projecten. Ook het verminderen van de impact van het bedrijf op milieu- en leefomgeving is noodzakelijk, bijvoorbeeld door het verbeteren van de waterkwaliteit en reductie van zeer zorgwekkende stoffen, luchtmissies, geluid, enzovoorts. Tot slot wil ik graag afspraken maken over goed werkgeverschap, deugdelijk bestuur en investeringen in opleiding van personeel.

Bij maatwerkafspraken is wederkerigheid het uitgangspunt. Voor de overheid betekent dit dat we bereid zijn afspraken te maken over ondersteuning bij het realiseren van financiering, versnellen van kritische infrastructuur, het faciliteren van snelle en efficiënte vergunningverlening, het wegnemen van onnodige barrières in wet- en regelgeving en het ondersteunen van markten voor nieuwe duurzame energiedragers, grondstoffen en circulaire producten. We houden daarbij rekening met de samenhang van bedrijven in industrieclusters. Uw Kamer wordt voor de zomer verder geïnformeerd over de plannen voor maatwerkafspraken, inclusief aspecten als validatie.

¹⁴ Het MIEK-projectenoverzicht 2021 is op 26 november 2021 aan uw Kamer aangeboden. Op 24 maart 2022 is bovendien de Cluster Energie Strategie (CES) van het zesde cluster aangeboden aan EZK.

Stimuleren van de verduurzaming van het mkb

Dit kabinet zet, naast de maatwerkaanpak bij de 10-20 grootste CO₂-uitstoters, in op de verduurzaming van het mkb. Het industrieel mkb kan, naast de maatregelen onder de energiebesparingsplicht, significante CO₂-reducties realiseren met meer ingrijpende aanpassingen aan productieprocessen die een terugverdientijd van meer dan 5 jaar hebben. Voor die laatste categorie aanpassingen moeten echter diverse randvoorwaarden gerealiseerd worden, zoals toegang tot infrastructuur, betaalbare duurzame energie en financiering, wet- en regelgeving, R&D ondersteuning en beschikbaarheid van geschoold personeel: zeer vergelijkbaar met de randvoorwaarden voor grotere bedrijven. Door in te zetten op het creëren van deze randvoorwaarden wil het kabinet deze groep mkb bedrijven ondersteunen bij hun verduurzaming.

Via ondersteuning van kennisprogramma's van RVO en brancheverenigingen, zoals het 6-25 project van de FME, wordt kennisdeling gestimuleerd. Daarnaast zal de optimalisatie van generieke subsidie-instrumenten het mkb gaan helpen verduurzamingsprojecten te realiseren.

Het onlangs opgeleverde CES en het Koploper programma van het zogenoemde zesde cluster zijn een belangrijk startpunt voor het realiseren van infrastructuurbehoeften van deze groep bedrijven.

De Kamer zal over de verdere uitwerking van de mkb-plannen in het vierde kwartaal van dit jaar geïnformeerd worden.

iv. Stimuleren circulaire industrie

Het Coalitieakkoord geeft aan dat er een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie en een bijbehorend uitvoeringsprogramma wordt gerealiseerd. De overkoepelende plannen hiervoor worden toegelicht in [hoofdstuk 4.1](#). Het programma is van belang voor de industrie. Immers het minder nieuwe grondstoffen gebruiken en het hergebruiken van grondstoffen, en het vervangen van fossiele grondstoffen door hernieuwbare grondstoffen is essentieel voor industriële verduurzaming en leidt tot een vermindering van de CO₂-emissie in de gehele keten, zowel in Nederland als elders. Onderdeel van dit programma is het stimuleren en creëren van duurzame, circulaire groei- en eindmarkten.

- 1 De samenhang en aansluiting met Circulaire Economie wordt verder uitgewerkt. Er komt een klimaatdoel voor de circulaire economie en ambitieus uitvoeringsprogramma, waarbij de overheid een voorbeeldrol vervult, bijvoorbeeld op het gebied van circulair materiaalgebruik.
- 2 De marktvraag naar ontluikende technieken wordt gestimuleerd door in Europa in te zetten op meer bronbeleid, zoals verplichte aandelen recycalaat en duurzame circulaire (bio) grondstoffen. Samen met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zal worden verkend of er een versteviging mogelijk is van marktprikkels om hergebruik en hernieuwbare grondstoffen competitief te maken en wordt de normerings- en marktstimuleringsinzet in EU-verband bepaald.
- 3 Ook worden belemmeringen in regelgeving onder de loep genomen. Het wegnemen van belemmeringen in regelgeving is een belangrijke randvoorwaarde om circulaire productieprocessen van de grond te krijgen.
- 4 Er wordt beleid ontwikkeld gericht op duurzame industriële groeiemarkten, bijvoorbeeld bij plastics. In het coalitieakkoord is door het kabinet afgesproken dat er een verplicht percentage recycalaat in bouwmaterialen komt. Daarnaast zet het kabinet in Europa in op ambitieuze percentages hernieuwbaar of gerecycled grondstofgebruik voor bepaalde productgroepen.
- 5 In de maatwerkafspraken komt aandacht voor circulaire economie en scope 3 emissiereductie. Tevens wordt in EU-verband ingezet op betere beloning van scope 3 emissiereductie in Europese en internationale instrumenten en klimaatdoelen.

3.2 Elektriciteit

De aanpak en beleidsinstrumenten voor de elektriciteitssector moeten in samenhang worden gezien met de transitie van het energiesysteem. Deze sectie beschrijft de sectorale aanpak en beleidsinstrumenten gericht op de uitstoot van de elektriciteitssector. Beleid gericht op het bredere energiesysteem komt aan bod op de volgende plekken in het beleidsprogramma:

- Hoofdstuk [4.3 Energie Innovatie](#).
- Hoofdstuk [5.1 SDE++](#), [5.2 Klimaatfonds](#) en [5.3 Fiscale vergroening](#).
- Hoofdstuk [6.1.3 Regie op de ontwikkeling naar een duurzaam energiesysteem](#) en [6.1.4 Regie op ruimte voor het energiesysteem](#).
- Onderaan dit hoofdstuk, de thema's [Netcapaciteit](#) en [Waterstof](#).

3.2.1 Sectorale aanpak

Door de klimaatopgave gaat de elektriciteitssector een grotere rol innemen in het energiesysteem. Fossiele elektriciteitsproductie moet verdwijnen, en verduurzaming van onze samenleving zal in belangrijke mate bestaan uit verregaande elektrificatie van het energieverbruik in bedrijven, de mobiliteit en de gebouwde omgeving. Het gaat daarbij om zowel directe elektrificatie van woningen, voertuigen en productieprocessen, als om indirecte elektrificatie door de opschaling van de binnenlandse elektrolyse-capaciteit. Het is voor de klimaatopgave van belang dat bij elektrificatie sprake is van de inzet van een steeds groter aandeel CO₂-vrij geproduceerde elektriciteit.

De aanpak van het kabinet is gericht op de groei van het aandeel hernieuwbare energie uit wind en zon, het vervangen van elektriciteitsproductie uit fossiele brandstoffen door CO₂-vrije brandstoffen of toepassing van CCS en CO₂-vrije elektriciteitsproductie middels kernenergie. Belangrijke randvoorwaarden voor de transitie zijn voldoende netcapaciteit en beschikbaarheid van waterstof of andere CO₂-vrije brandstoffen voor elektriciteitsopwekking.

Voor de elektriciteitssector is een indicatieve restemissie in 2030 van 6,1 – 20,5 Mton opgenomen. Realisatie van emissiereductie in de elektriciteitssector op Nederlands grondgebied is inherent onzeker. Na de uitfasering van steenkool zijn resterende emissies van de elektriciteitssector afkomstig van gascentrales. Het regelbare vermogen van gascentrales blijft nodig voor de leveringszekerheid, maar de daadwerkelijke hoeveelheid toekomstige draaiuren is onzeker. De uitrol van CO₂-vrije elektriciteitsproductie vermindert de noodzaak tot inzet van gascentrales, maar de uiteindelijke inzet van gascentrales hangt af van ontwikkelingen op de Europese elektriciteitsmarkt. In lijn met de motie Erkens Bontenbal (Kamerstuk 32 813, nr. 762) bekijkt het kabinet bij de aanpassing van de Klimaatwet hoe om te gaan met emissies van geïmporteerde en geëxporteerde elektriciteit.

Het Europese doel is tegelijkertijd stevig geborgd via het emissieplafond van het Europese emissiehandelssysteem EU ETS, met netto 0 uitstoot in 2040 volgens de voorstellen uit het Fit-for-55-pakket. Daarbij moet rekening worden gehouden met een stijgende elektriciteitsvraag van andere sectoren. De recente geopolitieke ontwikkelingen op Europees grondgebied leiden tot grote zorgen omtrent de ontwikkeling van de energieprijzen en de leverings- en voorzieningszekerheid. Ze leiden tot een nog hogere urgentie van de verduurzaming van het energiesysteem. Ook is aandacht voor circulariteit vanuit het oogpunt van de leveringszekerheid van kritieke metalen van belang.

3.2.2 Beschrijving van beleid en instrumenten

Groei hernieuwbare opwek uit wind en zon

Het kabinet heeft recent drie nieuwe gebieden voor windparken op zee aangewezen. Hiermee is de totale geplande capaciteit voor energie van wind op zee verdubbeld tot ongeveer 21 gigawatt rond 2030. Dit is een enorme opgave, gegeven het korte tijdsbestek. De randvoorwaarden voor deze ambitie moeten op orde zijn: voldoende ruimte voor aanlanding en transport van de geproduceerde elektriciteit, en voldoende vraag naar deze elektriciteit, zeker in de kustgebieden nabij aanlanding. Het kabinet verstuurt binnenkort een Kamerbrief met de aanvullende routekaart voor de realisatie van de extra windparken op zee rond 2030. De realisatie van windenergie op zee veroorzaakt kosten voor de andere gebruikers op de Noordzee en de natuur. Het kabinet beoogt om het incidentele deel van deze kosten te dekken uit het Klimaatfonds.

De ambitie voor elektriciteitsproductie op land van tenminste 35 TWh productie in 2030 binnen bereik. Ook kleinschalige elektriciteitsproductie uit zonnepanelen groeit. De groeiende elektriciteitsproductie uit wind en zon vermindert de benodigde elektriciteitsproductie uit kolen en aardgas. Dit wordt mogelijk gemaakt door onder meer de regionale energiestrategieën en het stimuleren van coöperatieve energieopwekking. In aanvulling op ETS biedt de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking elektriciteitsproducten langjarig zekerheid over de minimale hoogte van CO₂-kosten die zij moeten betalen, zodat zij dit mee kunnen nemen bij investeringsbeslissingen. In de SDE++ wordt gestuurd op de realisatie van 35 TWh aan subsidiabele productie uit wind op land en zon-PV (> 15 kW). Daarnaast speelt de SDE++ ook een belangrijke rol bij de elektrificatie, wat de indirecte business case van hernieuwbare opwek versterkt.

Uitfasering kolen, ombouw gascentrales en kernenergie

De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie borgt emissiereductie van de kolencentrales in 2022-2024 en tot o vanaf 2030. Gascentrales zullen ook na 2030 nodig blijven als regelbaar vermogen voor de leveringszekerheid. Wel wordt ingezet op het ombouwen van gascentrales zodat deze CO₂-vrij gas kunnen inzetten. Hiervoor wordt eerst het doel aangescherpt, alvorens rond de zomer van 2022 tot instrumentkeuze te komen en daarna een instrument uit te werken dat past bij de voorgestelde middelen in het Klimaatfonds. Het Klimaatfonds beoogt ook bij te dragen aan beschikbaarheid en kostenreductie van hoogwaardige hernieuwbare energiedragers, zoals hernieuwbare waterstof en groen gas.

Het coalitieakkoord is helder over kernenergie: kernenergie kan in de energiemix een aanvulling zijn op zon, wind en geothermie en kan worden ingezet voor de productie van waterstof. Het maakt ons ook minder afhankelijk van de import van gas. Daarom heeft het kabinet in het coalitieakkoord aangekondigd dat de kerncentrale in Borssele langer open blijft en dat daarnaast dit kabinet de benodigde stappen zet ter voorbereiding voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales. In het Klimaatfonds zijn middelen opgenomen voor kerncentrales. In de brief over kernenergie die voor het zomerreces aan de Kamer wordt gestuurd, zal verder ingegaan worden op hoe de ambities uit het coalitieakkoord worden uitgewerkt.

Gelet op de discussies over CO₂-reductie, die ook in Europa spelen, onderzoekt het kabinet op dit moment de rol van kernenergie in de toekomstige mix in Nederland. In een scenario-studie (voor de periode 2030-verder dan 2050) wordt ingegaan op de relatie tussen diverse typen CO₂-vrij vermogen, op welke wijze kernenergie inpasbaar kan zijn in de Nederlandse energiemix en kosten-efficiëntie in relatie tot de systeembijdragen van kernenergie waaronder met name minder landgebruik en infrastructuurinvesteringen. Dit onderzoek zal in de zomer worden afgerond. Over de uitkomsten van dit onderzoek wordt de Kamer per brief in de tweede helft van het jaar geïnformeerd.

Netcapaciteit

De druk op het elektriciteitsnet neemt steeds verder toe. In het coalitieakkoord is afgesproken dat in deze kabinetsperiode de energie-netwerken toekomstbestending worden gemaakt, dat waar mogelijk procedures voor de realisatie van energie infrastructuur van nationaal belang worden versneld en dat de uitvoeringskracht van het Rijk en medeoverheden wordt versterkt. Het is van belang om de groei van de hernieuwbare productie van elektriciteit op zee te matchen met voldoende extra vraag op het vasteland en de netwerken daarop aan te passen. Dit vergt coördinatie ten aanzien van de plannen voor extra

windparken op zee enerzijds en de plannen omtrent elektrificatie in de industrie en ontwikkeling van hernieuwbare waterstofproductie anderzijds.

Periodiek wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de schaarse transportcapaciteit op het elektriciteitsnet en de aanpak daarvan. Daarnaast werkt het kabinet toe naar een Nationaal Plan Energiesysteem 2050 dat met de Klimaatnota wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁵ Het elektriciteitssysteem is onderdeel van het energiesysteem. Voor de ruimtelijke planning van de energie-infrastructuur van nationaal belang richting 2050 werkt het kabinet aan het Programma Energiehoofdstructuur. Eind 2022 wordt een brief gestuurd met eerste kansrijke ruimtelijke ontwikkelrichtingen. Oplevering van het ontwerpprogramma is voorzien in de eerste helft van 2023.

Waterstof

Waterstof uit hernieuwbare en koolstofarme bronnen is een onmisbare schakel in een klimaatneutrale samenleving. Het vervangt op termijn een steeds groter deel van de rol die aardgas nu speelt in het energiesysteem. Meerdere sectoren, zoals de industrie en de mobiliteit, kunnen overschakelen van fossiele brandstoffen naar waterstof. Plannen uit het Coalitieakkoord, zoals de ombouw van gascentrales en de maatwerkafspraken met grote industriële uitstoters, leiden waarschijnlijk tot aanvullend gebruik van waterstof. Specifiek voor het gebruik van hernieuwbare waterstof stelt de Europese Commissie bindende doelen voor in de sectoren industrie en mobiliteit.¹⁶ Om tijdig voldoende aanbod te realiseren kijkt het kabinet zowel naar binnenlandse productie, gekoppeld aan extra wind op zee, als naar import. Kostenreductie door innovatie en schaalvergroting is daarbij van belang om dit aanbod betaalbaar te maken, net als het faciliteren van de landelijke infrastructuur.

Het kabinet kiest voor normering en subsidiering om de waterstofmarkt tot 2030 flink op te schalen. De genoemde afnameverplichting in de industrie en de jaarverplichting voor de mobiliteit moeten potentiële exporteurs en producenten zekerheid te geven over de vraag naar waterstof. Subsidies zullen in aanvulling daarop dienen om de markt gericht bij te sturen en een deel van de meerkosten af te dekken. Daarvoor zijn zowel investeringssteun als operationele steun een optie. Met het oog op ontwikkelingen in andere EU landen onderzoekt het kabinet of subsidies voor gebruik van waterstof in plaats van waterstofproductie werkbaar zijn. Daarover krijgt uw Kamer dit najaar meer informatie, als het kabinet ook zijn appreciatie deelt van de routekaart van het Nationaal Waterstof Programma. Dan zal ik ook reageren op de vragen uit uw Kamer over het aanpassen van de ambities voor 2030.

Vooruitlopend op vormgeving van het beleid gericht op 2030 wil het kabinet snel grote eerste stappen zetten met oog op de ambitie van 500 MW in 2025. Reeds bekend is het voornemen om nog dit jaar van een apart opschalingsinstrument een eerste tender voor elektrolyseprojecten tot 50 MW te organiseren in aanvulling op de mogelijkheden die de SDE++ al biedt voor elektrolyse. De gesprekken met de Europese Commissie over goedkeuring voor dit instrument zijn al in een ver stadium, ik verwacht daar deze zomer duidelijkheid over. Het Klimaatfonds bevat middelen om de import en productie van waterstof te ondersteunen. Ondersteuning van grootschalige elektrolyse vanaf 2023, bijvoorbeeld via de IPCEI (important projects of common European interest), loopt mee in de besluitvorming over de proeve van de Klimaatfondsbegroting 2023 die onderdeel uitmaakt van de miljoenennota 2023. Komende maanden zal het kabinet verkennen of het kan participeren in het Duitse H2Global initiatief, om zo import van waterstof door de Nederlandse industrie te faciliteren.

¹⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 965.

¹⁶ Kamerstuk 2022Z03956.

3.3 Mobiliteit

3.3.1 Sectorale aanpak

We werken in Nederland toe naar een mobiliteitssector zonder uitstoot in 2050. Dit vergt een verandering in de manier waarop we onszelf en onze goederen vervoeren. Het kabinet zet in op meer thuiswerken, fietsen en reizen met het OV. Bij personenauto's is zero-emissie voor steeds meer gebruikers een aantrekkelijker alternatief. Voor zwaardere vormen van vervoer (zwaar vrachtverkeer, lucht- en zeevaart) zetten we behalve op vroege zero emissie overstap in op hernieuwbare brandstoffen. Belangrijke randvoorwaarde voor de transitie is de beschikbaarheid van voldoende duurzame energiedragers, zoals elektriciteit, biobrandstoffen en waterstof, en de bijbehorende tank- en laadinfrastructuur.

Voor 2030 zijn in het kabinet indicatief restemissies per sector overeengekomen. Het richten op 60 procent CO₂-reductie voor Nederland totaal (om het doel van 55 procent zeker te stellen) is voor mobiliteit vertaald in een indicatieve nationale uitstoot in 2030 van 23,7 megaton. Ten opzichte van de piek in 2006 (40,6 Mton) betekent dat ruim 40 procent minder uitstoot. Ten opzichte van het ijkjaar 1990 (32,2 Mton) ruim een kwart minder uitstoot. Na 2006 is de trend gekeerd dat steeds meer mobiliteit ook steeds meer uitstoot betekent. Het verduurzamen van onze mobiliteit draagt naast CO₂-reductie ook bij aan vermindering van de luchtvervuiling, geluidshinder en brengt daarmee de inzet om de gezondheidsschade per 2030 te halveren (Schone Luchtakkoord) dichterbij. Ook draagt het bij aan de vermindering van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Wegverkeer is verantwoordelijk voor 6,7% aan de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur.

De komende periode worden afspraken uit het coalitieakkoord nader uitgewerkt, afspraken uit het Klimaatakkoord¹⁷ verder uitgevoerd en zet het kabinet zich in Europa en internationaal in voor ambitieus bronbeleid voor de verdere verduurzaming van de mobiliteitssector (bijvoorbeeld in de onderhandelingen voor het Fit for 55 pakket). De inzet is dat de Europese richtlijnen op vlak van duurzame mobiliteit (zoals de REDIII, ETS-BRT) binnen twee jaar na vaststelling in Nederlandse wetgeving worden omgezet. Internationale inzet is noodzakelijk. Niet alleen voor beïnvloeding van Europese en mondiale agenda's en regelgeving, maar ook omdat onze thuismarkt te klein is om de transitie met alleen nationaal beleid te realiseren.

Een belangrijk uitgangspunt voor het klimaatbeleid in de sector mobiliteit is dat beleid begrijpelijk is voor burgers, ondernemers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Bij de uitwerking van beleid wordt daarom extra aandacht besteed aan wat het betekent in de praktijk.

3.3.2 Beschrijving van beleid en instrumenten

Het duurzame mobiliteitsbeleid is gebaseerd op vier pijlers:

- 1 actieve mobiliteit en verduurzamen personenmobiliteit,
- 2 elektrische personenauto's,
- 3 logistiek en
- 4 duurzame brandstoffen.

Hieronder worden aan de hand van deze vier pijlers eerst de doelen en dan een selectie van de belangrijkste instrumenten beschreven.

¹⁷ <https://www.klimaatakkoord.nl/mobiliteit>.

1 Actieve mobiliteit en verduurzamen personenmobiliteit

- Overkoepelend doel: 8 miljard minder zakelijke (auto)kilometers in 2030.
- Onderliggende doelen: 1.000 werkgevers halveren de CO₂-uitstoot van hun zakelijke mobiliteit (koplopers), normering van werkgerelateerd verkeer en eigen wagenparken voor werkgevers met meer dan 100 werknemers, bereiken van alle werkgevers en werknemers met publieksvoorlichting. In 2024 is er een o-meting gedaan en is er inzicht in de uitstoot van de zakelijke mobiliteit van deze werkgevers.
- In 2027 20% meer fietskilometers dan in 2017, met een ijkpunt van 15% meer fietskilometers in 2025.

Instrumenten

In het coalitieakkoord wordt voor de vergroening van personenvervoer en reisgedrag tot en met 2030 € 265 miljoen vrijgemaakt en daarna structureel 29 miljoen euro per jaar. De komende maanden zal het kabinet een integraal, modaliteit overstijgend plan uitwerken. De uitwerking van deze maatregel zal zich, in lijn met het meest recente IPCC-rapport (dat het belang van gedrag in de klimaattransitie benadrukt), richten op het verduurzamen van reisgedrag.

Verder werken we door aan ingezet beleid. Zo is in april het besluit CO₂-reductie werk-gebonden personenmobiliteit, aan uw Kamer aangeboden voor de voorhangprocedure. Daarnaast geven we via de Coalitie Anders Reizen subsidie aan grote werkgevers die zich vervolgens committeren aan het halveren van hun CO₂-uitstoot. Ook blijven we fietsen en lopen stimuleren, bijvoorbeeld door Nationaal Toekomstbeeld Fiets, fietsinfrastructuur te verbeteren of via het platform Kies de Fiets en de Fietsambassadeurs.

2 Elektrische personenauto's

- Een wagenpark zonder uitstoot in 2050.
- Uiterlijk in 2030 zijn alle nieuwe personenauto's emissieloos. Met een gemiddelde levensduur van 18 jaar van een personenauto, moet de laatste nieuwe personenauto met verbrandingsmotor dus rond 2030 verkocht zijn om dit doel te kunnen bereiken zonder opkoopacties in de toekomst.
- We onderzoeken de mogelijkheden om de ambitie van EV 2030 dichterbij te brengen, waaronder de mogelijkheden voor normering van zakelijke automarkt. Dit zal meelopen bij de besluitvorming over aanvullende maatregelen in het voorjaar van 2023 [zie [hoofdstuk 2.3](#)].
- Voldoende laadpunten om de groei van elektrisch personenvervoer te kunnen faciliteren. In 2030 moeten er in totaal circa 1,7 miljoen laadpunten zijn in Nederland. Voor de publieke ruimte gaat het om 400.000 laadpunten, dat zijn 200.000 laadpalen.

Instrumenten

Het kabinet zet in op de tijdige uitrol voldoende laadinfrastructuur. Om de doelen rond laadinfrastructuur te halen zijn extra middelen nodig. In het Klimaatfonds zijn middelen beschikbaar gesteld voor de realisatie van infrastructuur voor de energietransitie, waaronder de laadinfrastructuur voor mobiliteit. Belangrijk is hierbij ook de koppeling met energie-infrastructuur. Ook in de EU zet Nederland in op ambitieuze verplichtingen over de laadinfrastructuur zodat grensoverschrijdende elektrische mobiliteit mogelijk is. Met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat blijven we in gesprek om te kijken in hoeverre mobiliteit (extra) kan bijdragen aan het realiseren van onze klimaatambities.

Verder werken we door aan reeds in gang gezet beleid, zoals de Stimulering Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP). Deze is bedoeld om burgers te helpen bij de overstap naar een nieuwe of tweedehands elektrische auto. Bovendien blijft het kabinet zich inzetten voor een aanscherping van de huidige Europese voertuignormen, inclusief tussendoelen vóór 2030. Hierbij pleit Nederland voor een uitfasering van nieuwe fossiele voertuigen in 2030, vijf jaar eerder dan de 2035 die door de Europese Commissie is voorgesteld. En blijven we inzetten op gedragsbeïnvloeding en communicatie omdat blijkt dat misvattingen en onzekerheden over elektrische auto's de overgang naar elektrisch rijden kunnen belemmeren.

3 Logistiek

- Een emissievrije transportsector in 2050. Dit betekent verduurzaming van ongeveer 1 miljoen bestelauto's en 160.000 vrachtauto's. De ambitie is dat in 2030 tenminste 250.000 bestelauto's zero-emissie zijn en 16.000 vrachtauto's. Als ijkpunt in 2025 geldt dat 50.000 bestelauto's en 1.000 vrachtauto's zero-emissie zijn.
- In 30 tot 40 grotere steden worden vanaf 2025 zero-emissiezones voor stadslogistiek ingevoerd.
- Vanaf 2025 zullen alle nieuwe bussen die instromen voor het openbaar vervoer zero-emissie zijn en in 2030 alle 5400 bussen voor het openbaar vervoer zero-emissie. Als ijkpunt in 2025 geldt dat 2350 bussen voor het openbaar vervoer zero-emissie zijn.
- In 2030 zorgt schoon en emissieloos bouwen voor een reductie van 0,4 Mton CO₂, voor 75% gezondheidswinst, is de ambitie om 60% stikstof te reduceren en zoveel mogelijk klimaatneutraal te werken. Circulaire en klimaatneutrale grond, weg- en waterbouw (GWW) speelt hierbij een rol.
- Reductie van CO₂-emissies van de Nederlandse binnenvaartvloot.
- Er vindt een modal shift plaats van goederenvervoer van de weg naar het spoor (en binnenvaart en buisleidingen) dat bijdraagt aan de verduurzaming van het transport.
- Snelle digitalisering van logistieke processen om verbetering van beladingsgraad en optimalisatie van transportnetwerken mogelijk te maken.

Instrumenten

Het kabinet zet in op de afbouw bpm-vrijstelling van bestelauto's voor ondernemers met een verbrandingsmotor. Deze maatregel wordt in samenwerking met het ministerie van Financiën uitgewerkt en loopt mee met het Belastingplan 2023. De vrijstelling in de bpm voor emissievrije bestelauto's blijft wel bestaan. De specifieke aandacht in het coalitieakkoord en bijkomende bekostiging voor voldoende laadinfrastructuur zoals bij elektrische personenauto's beschreven hierboven geldt ook voor de logistieke sector, openbaar vervoer per bus en de bouw.

Verder werkt het kabinet ook bij de logistieke pijler door aan de invoering van zero-emissie zones voor stadslogistiek, de Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA) en de Regeling Aanschafsubsidie Trucks (AanZET), die in mei in werking zal treden. Via de Subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB) helpt het kabinet de bouw met het verduurzamen van hun werktuigen, vaartuigen en voertuigen. De routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen, met het definitieve reductie pad voor zowel stikstof, CO₂ en fijnstof van deze voertuigen en acties om dit te bewerkstelligen, ontvangt uw Kamer na de zomer. Snelle digitalisering gebeurt door het realiseren van een Basis Data Infrastructuur (BDI) wordt het voor bedrijven mogelijk ladinginformatie onderling te delen, netwerken te optimaliseren en tot een betere modaliteitskeuze te komen.

4 Duurzame energiedragers

- Overkoepelend doel: extra inzet van hernieuwbare brandstoffen om de uitstoot van fossiele voertuigen terug te dringen (transitiebeleid). Voor de voertuigen waar de overstap naar zero emissie nog niet mogelijk is, zetten we in op hernieuwbare brandstoffen.
- Onderliggende doelen: jaarlijks doel REDII van 17,5% hernieuwbare energie naar 28% in 2030, inclusief jaarlijkse tussendoelen met als ijkpunt 21% in 2025.
- Stimulering van (groene) waterstofmobiliteit. 50 waterstoftankstations in 2025.

Instrumenten

Het kabinet zet in op bijmenging van biobrandstoffen. In het coalitieakkoord is hier nog geen concreet instrument aan gekoppeld. Duurzame brandstoffen worden ook Europees (onder andere via de REDIII) gestimuleerd. Vanaf 2030 wordt circa 150 PJ in plaats van 65 PJ aan hernieuwbare energiedragers in transport (inclusief lucht-, zee- en binnenvaart) verwacht. Het kabinet gaat door met het ingezette beleid voor duurzame brandstoffen. Zo werkt het kabinet onder andere aan het convenant en actieprogramma voor toepassing van waterstof in mobiliteit en aan de herziening van de Richtlijn voor energiebelastingen (Energy Taxation Directive). Deze betekent ook een wijziging van het Nederlandse accijnsstelsel voor brandstoffen voor vervoer (met name de rangschikking van tarieven op basis van duurzaamheid van energiedragers).

Ook werkt Nederland aan de ambitieuze Europese verordening voor infrastructuur alternatieve brandstoffen (AFIR). Deze stelt eisen aan waar en hoeveel alternatieve laad- en tankinfrastructuur er langs belangrijke routes en in stedelijke knooppunten moeten komen te staan. Met het Emissions Trading System for Buildings and Road Transport (ETS-BRT) wordt een nieuw, afzonderlijk emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving en het wegvervoer voorgesteld. Het hierbij horende effect op de eindgebruiker is volgens het PBL 12 cent extra per kubieke meter aardgas en 12-14 cent per liter benzine/diesel. Bij dit prijsniveau kan het ETS-BRT volgens het PBL voor beide sectoren samen tot 1,25 Mton CO₂-reductie opleveren.

Duurzame Scheepvaart

Nederland heeft één van de grootste maritieme sectoren in Europa. Dit vraagt van ons land een aanzienlijke bijdrage aan de Europese verduurzamingsopgave, maar biedt ook kansen. Met de aanwezige kennis en innovatiekracht kan ons land zich ontwikkelen tot koploper in duurzame technieken, en tot draaischijf in de productie en levering van duurzame (scheeps)brandstoffen.

Het kabinet werkt voor de zee- en binnenvaart toe naar klimaatneutraliteit in 2050. De transitie hiertoe verkeert nog in een beginstadium maar zal, door de lange looptijd van investeringen (schepen gaan minstens 25 jaar mee) al in dit decennium op gang moeten komen. Zee- en binnenvaart zijn internationaal opererende sectoren. Daarom zet het kabinet in op ambitieuze beleidsinstrumenten op internationaal niveau om met behoud van het gelijke speelveld een zo groot mogelijk effect te bereiken. Op EU niveau wordt o.a. gewerkt aan een broeikasgasnormering voor zeevaartbrandstoffen (FuelEU Maritime) en het beprijzen van CO₂-uitstoot door opname van zeevaart in het EU-emissiehandelssysteem (ETS). In de International Maritime Organization (IMO) wordt gewerkt aan soortgelijke voorstellen op mondiaal niveau. Net als in de EU trekt Nederland daarin met andere ambitieuze landen op. Voor de binnenvaart wordt op EU niveau gewerkt aan een Duurzaamheidsfonds, dat de transitie naar een duurzame binnenvaartvloot in Europa moet ondersteunen.

Naar verwachting zullen deze internationale instrumenten pas vanaf ca. 2030 een voldoende dragende rol kunnen spelen in de energietransitie. Om het doel van klimaatneutraal in 2050 te kunnen halen, is echter al eerder een versnelling van de transitie nodig. Het kabinet zal het komend jaar, samen met de sector, bezien hoe dit gerealiseerd kan worden en welke extra impulsen hiervoor nodig zijn. Ter ondersteuning hiervan is recent vanuit het Nationaal Groeifonds een project gefinancierd om per 2026 over 45 batterij-elektrische binnenschepen en 12 laadstations te beschikken. Ook gaat het kabinet de beschikbaarheid van walstroom in zee- en binnenhavens uitbreiden, zodat van zeeschepen aan de kade naast CO₂ ook de NO_x- en fijn stof emissies worden teruggedrongen. Dit kan weer bijdragen aan de stikstofruimte die nodig is om in de zeehavens de komende jaren fors te kunnen investeren in landzijdige infrastructuur voor de productie, levering en het transport van duurzame brandstoffen en energiedragers. Scheepvaart kan daarin een belangrijke rol spelen, zowel wat betreft het transport als het gebruik van duurzame energiedragers.

Verduurzaming Luchtvaart

De voorstellen voor verduurzaming uit de Luchtvaartnota worden doorgezet. Dat betekent een inzet op in-sector CO₂-reductie die complementair is aan de Europese inzet gericht op netto reductie. In ICAO wordt mede door Nederland gewerkt aan de totstandkoming van een ambitieus mondiaal langetermijndoel voor CO₂-reductie. Afspraken op mondiaal niveau worden vertaald naar de Nederlandse situatie en waar nodig volgt aanscherping van de doelen in de Luchtvaartnota. In het vierde kwartaal van dit jaar neemt IenW een principebesluit over het CO₂-plafond en dan ontvangt de Kamer ook de effectenstudie die momenteel wordt uitgevoerd.

Ook blijft de doelstelling staan om in 2030 14% duurzame brandstoffen bij te mengen. Hiertoe zet Nederland tijdens de onderhandelingen over een Europese bijmengverplichting (ReFuelEU Aviation, onderdeel van het Fit-for-55-pakket) in op zo hoog mogelijke doelstellingen én op de mogelijkheid om nationaal een hogere bijmengverplichting in te kunnen voeren indien dit nodig blijkt. Tevens wordt het voorstel van de Europese Commissie voor een kerosineaccijns op EU-niveau ondersteund. Het kabinet

heeft ook besloten om de opbrengsten van de vliegticketbelasting te verhogen. Tot slot stimuleert het kabinet innovatie met het beschikbaar stellen van middelen uit het Nationaal Groeifonds voor het voorstel Luchtvaart in Transitie. Naast de inzet van het kabinet op het verduurzamen van de luchtvaart-sector, ondernemen luchthavens zelf ook de nodige stappen. Zo heeft bijvoorbeeld Schiphol een actieprogramma stikstof opgesteld waarin de komende jaren wordt gewerkt aan duurzamer vervoer van en naar de luchthaven, elektrificatie van de activiteiten op de luchthaven en duurzamer luchtvervoer.

3.4 Gebouwde Omgeving

3.4.1 Sectorale aanpak

In het Coalitieakkoord is afgesproken het reductiedoel voor 2030 in de Klimaatwet aan te scherpen tot ten minste 55% CO₂-reductie waarbij op 60% reductie moet worden geprogrammeerd. Dat houdt voor de gebouwde omgeving in dat we indicatief sturen op een restemissie van 10 Mton CO₂ in 2030, terwijl de uitstoot nu nog rond de 22 Mton CO₂ ligt. De restemissie van 10 Mton CO₂ is gebaseerd op een indicatieve eerste inschatting van het mogelijke CO₂-effect van de maatregelen uit het Coalitieakkoord, een doorrekening van het PBL is nodig. Uit de KEV 2021 blijkt dat dit doel zonder aanvullend beleid naar verwachting ver buiten bereik blijft. Om dit doel binnen bereik te brengen, is een substantiële versnelling nodig ten opzichte van de periode 1990-2020 en ook ten opzichte van de bestaande afspraken in het Klimaatakkoord. Het Coalitieakkoord bevat afspraken over aanvullend beleid die moeten bijdragen aan deze versnelling in verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Hiertoe dienen miljoenen woningen en gebouwen in Nederland tot en met 2030 verder verduurzaamd te worden. Dat kan alleen als we een duurzame woning of een duurzaam gebouw voor alle bewoners en eigenaren zo snel als mogelijk binnen bereik brengen. Dat doen we onder andere door natuurlijke momenten van vervanging van installaties, kooptransacties, renovaties en verbouwingen optimaal te benutten en speciale aandacht te hebben voor de betaalbaarheid daarvan voor huishoudens met een laag of middeninkomen en voor bedrijven en instellingen die gestegen kosten niet of nauwelijks door kunnen berekenen. In 2050 moet Nederland op netto nul CO₂eq-uitstoot uitkomen. Richting 2030 wordt daarom ook de opschaling geïntensiveerd van duurzame technieken en bronnen die pas na 2030 een reductie-effect bereiken. Ten slotte wordt ingezet op innovatie, industrialisatie en opschaling in de bouw, en op klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit, circulariteit en verlaging van emissies in het bouwproces zelf.

Dit is een samenvatting van het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving. Het volledige programma inclusief de planning wordt gelijktijdig met dit ontwerp-beleidsprogramma verzonden door de ministers voor Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening en Klimaat & Energie. Over de opschaling van het Nationaal Isolatieprogramma is uw Kamer begin april geïnformeerd.¹⁸

3.4.2 Beschrijving van beleid en instrumenten

Het beleid voor de gebouwde omgeving richt zich in de eerste plaats op het terugdringen van de energiebehoefte, door isolatie en door vervanging van de mono cv-ketel op aardgas voor meer duurzame installaties zoals hybride warmtepompen. Daarvoor richten we ons met het Nationaal Isolatieprogramma op het isoleren van 2,5 miljoen woningen tot en met 2030.¹⁹ Hierbij ligt de nadruk op de slecht geïsoleerde woningen²⁰ (label E, F en G). Ter stimulering van hybride warmtepompen komt er een programma versnelling hybride gericht op de installatie van 1 miljoen hybride warmtepompen in de

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22 30196 nr. 787.

¹⁹ Het betreft één of meerdere stappen richting de standaard voor woningisolatie.

²⁰ Waar in dit programma gesproken wordt over woningen omvat dit tevens appartementen in Vereniging van Eigenaren (VvE).

bestaande bouw t/m 2030. Ook komt er een programma verduurzaming utiliteitsbouw gericht op het stimuleren en ondersteunen van o.a. maatschappelijk vastgoed eigenaren en MKB-ers. In de tweede plaats verduurzamen we de energiebronnen, onder meer door stimulering van geothermie en aquathermie via de SDE++ en via een bijmengverplichting voor groen gas ter hoogte van 2,9 Mton CO₂ reductie in 2030, wat overeenkomt met 1,6 BCM²¹ groen gas.²²

De verduurzaming van de gebouwde omgeving loopt grofweg via twee, interacterende sporen. Enerzijds versnellen we het gebiedsgerichte spoor waarbij lokaal onder regie van gemeenten wijken planmatig worden verduurzaamd en in sommige gevallen ook aardgasvrij worden gemaakt. Dit betreft de uitvoering van de transitievisies warmte. Gemeenten krijgen de middelen, de instrumenten én de ondersteuning die zij nodig hebben via een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (afgekort NPLW) om de door hen opgestelde transitievisies warmte te concretiseren in uitvoeringsplannen en tot uitvoering te brengen.²³ Zij zullen in de door hen geselecteerde wijken aan de slag gaan met warmtenetten, isolatie en hybride warmtepompen. Gemeenten dragen zo ook bij aan bundeling van de vraag.

Anderzijds intensiveren we het nationale spoor gericht op individuele gebouwen en gebouweigenaren waarbij we natuurlijke momenten als kooptransacties, renovaties en vervanging van apparatuur optimaal gaan benutten. Versnelling van de transitie vraagt om een duidelijk handelingsperspectief voor woning- en gebouweigenaren: duidelijkheid over waar gebouwen en woningen in toekomst aan moeten voldoen, en over wat nu al kan en ook verstandig is op weg naar dat einddoel. Die duidelijkheid is randvoorwaardelijk voor het plannen van investeringsbeslissingen en voor de financieringsmogelijkheden.

Hier wordt invulling aan gegeven door:

1 Heldere normen voor de energieprestatie van gebouwen en installaties

- Er komt normering voor bestaande gebouwen, waardoor duurzaamheid en de energieprestatie integraal onderdeel worden van het wegingskader voor investerings- en financieringsbeslissingen.
- Doel van deze nieuwe normen is om slechte isolatie bij woningen, slechte energieprestatie bij gebouwen en de gasgestookte mono cv-ketel stapsgewijs uit te faseren:
 - 1 Er komt een eindnorm voor 2050 voor de bestaande utiliteitsbouw (niveau A++/A+++)²⁴ en er wordt normering ontwikkeld om geleidelijk de slechtste energielabels uit te faseren, te beginnen in 2027. De normering wordt uitgewerkt in lijn met de EED en EPBD IV²⁴ voorstellen.²⁵
 - 2 Met Aedes zijn reeds afspraken gemaakt over de uitfasering van (de huidige) energielabels E, F en G bij corporatiewoningen in 2028. Per 1 januari 2030 worden minimeisen voor de energieprestatie van zowel corporatiewoningen als private huurwoningen ingevoerd, rekening houdend met het nieuwe EPBD voorstel. Vooruitlopend hierop zal worden uitgewerkt hoe verhuurders kunnen worden gestimuleerd tot het verbeteren van de isolatie van slecht geïsoleerde woningen, en hoe voor huurders in slecht geïsoleerde woningen (in het gereguleerde segment) bij het vaststellen van de huurprijs rekening gehouden kan worden met de slechte isolatie. Bij de uitwerking en definitieve besluitvorming hierover worden de juridische en financiële gevolgen betrokken.
 - 3 Er wordt normering uitgewerkt om - vanaf 2026 - bij vervanging van de cv-ketel hogere eisen te stellen aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties, mits de woning of het gebouw daartoe geschikt is. Een hybride warmtepomp (een combinatie van cv-ketel en een warmtepomp) is dan een

²¹ Billion Cubic Metres.

²² De ingangsdatum van de verplichting is geraamd op 2024-2025. Vanaf deze datum zal de verplichting oplopen tot het hierboven genoemde doel in 2030. Nadere verfijning van deze datum en het ingroeipad is afhankelijk van lopende analyses. Richting de zomer zal de Kamer geïnformeerd worden over de uitkomsten van een CE Delft onderzoek naar de haalbaarheid, kosteneffecten en verschillende maatvoeringsscenario's, de noodzaak tot verdere analyse, een nadere uitwerking van de vormgeving van de bijmengverplichting en het verdere proces met betrekking tot de verplichting.

²³ Over de exacte uitvoeringskosten en de wijze van verdeling vindt nog verdere besluitvorming plaats.

²⁴ Respectievelijk: Energy Efficiency Directive en de Energy Performance of Buildings Directive voorstellen die de Europese Commissie in het kader van het Fit For 55 traject heeft gedaan.

²⁵ Voor monumenten geldt dat deze niet kunnen voldoen aan deze normering. In overleg met de sector zal daarom worden verkend of en hoe streefnormen voor monumenten kunnen worden ontwikkeld.

logische oplossing, maar er is ook ruimte voor andere duurzame technieken. Met de installateurs (Techniek Nederland) en fabrikanten (vertegenwoordigd door de Nederlandse verwarmingsindustrie en de Vereniging warmtepompen), zijn afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat er voldoende installatie-, en productiecapaciteit is bij de invoering van een norm. Grote producenten bouwen op dit moment fabrieken waar op grote schaal en tegen lagere kosten hybride warmtepompen zullen worden geproduceerd en werken aan het verlagen van de kosten van levering en installatie.

2 De juiste financiële prikkels en verbreding van subsidie- en financieringsmogelijkheden

- Stapsgewijs wordt de energiebelasting zo aangepast dat het verbruik van elektriciteit in termen van energie-inhoud aantrekkelijker wordt ten opzichte van het verbruik van aardgas. Daarbij wordt ook het belastingdeel van de energierekening voor huishoudens ten opzichte van de ontwikkeling in het basispad verlaagd. Dit helpt om energiebesparende maatregelen en alternatieven voor aardgas aantrekkelijker te maken. Aanvullend op deze nationale beprijzing, zal door de voorgestelde Europese invoering van ETS (Emissions Trading System) voor de gebouwde omgeving verduurzaming naar verwachting lonender worden.²⁶ Beide zullen in onderlinge samenhang worden gezien zodat ook in de toekomst de betaalbaarheid van de energierekening geborgd blijft.
- Om aan de gestelde normen te kunnen voldoen en een duurzame woning of duurzaam gebouw voor iedereen binnen bereik te brengen, wordt de verhuurderheffing afgeschaft en worden subsidieregelingen voor isolatie, hybride warmtepompen, warmtenetten en andere duurzame alternatieven verbreed en geïntensiveerd. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor woningeigenaren, eigenaren van maatschappelijk vastgoed en mkb'ers. De subsidiebedragen voor isolatie en (hybride) warmtepompen zijn per 1 januari 2022 verhoogd naar ongeveer 30 procent van het investeringsbedrag. Dit geldt in het geval van isolatie bij het nemen van twee of meer maatregelen. Om te zorgen dat meer woningeigenaren en VvE's gebruik kunnen maken van de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) en de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH), is het uiterlijk vanaf 1 januari 2023 ook mogelijk om subsidie voor eenvoudige isolatiemaatregelen aan te vragen.
- Verder is onder alle gemeenten begin 2022 een bijdrage van 150 miljoen euro verdeeld om huishoudens met lagere inkomens in slecht geïsoleerde woningen of met een hoge energierekening op korte termijn te ondersteunen bij het nemen van energiebesparende maatregelen om zo hun energierekening te verlagen. Gelet op de huidige situatie van de energiemarkt, heeft het kabinet daarnaast besloten om, bovenop de middelen die begin 2022 zijn uitgekeerd aan gemeenten, middelen die in het Coalitieakkoord zijn gereserveerd voor het Nationaal isolatieprogramma sneller in te zetten.²⁷ Dit betekent dat er dit jaar nog eens 150 miljoen euro versneld wordt ingezet via gemeenten voor het ondersteunen van mensen bij het nemen van energiebesparende maatregelen en verdergaande isolatie.
- Er komen bredere en betere financieringsmogelijkheden, in het bijzonder voor woningeigenaren met een laag inkomen en kleine VvE's. Het Nationaal Warmtefonds start naar verwachting op 1 oktober 2022 met het verstrekken van financiering aan woningeigenaren zonder leenruimte buiten wijkaanpakken. De bedoeling is om deze woningeigenaren en woningeigenaren met een laag inkomen met ingang van 1 oktober 2022 de financiering tegen een rente van 0% aan te bieden.²⁸ Het financieren van (enkel) zonnepanelen en elektrisch koken is naar verwachting vanaf 1 juli 2022 mogelijk via het Nationaal Warmtefonds.²⁹ Daarnaast breidt het Nationaal Warmtefonds vanaf 1 oktober 2022 de financieringsmogelijkheden uit naar kleine VvE's.

²⁶ Een ETS voor de gebouwde omgeving is momenteel nog onderdeel van de onderhandelingen over het Europese *fit for 55* pakket.

²⁷ Zie de Kamerbrief van 11 maart 2022 over Aanvullende koopkrachtmaatregelen 2022 (Kamerstuk 35 925 XV nr. 111).

²⁸ De 0% rente is gerekend met de huidige markttrentes en drukt op het rijksbudget in het fonds. Bij grote rentestijgingen in de markt zal worden gezien of de rentekorting in het Nationaal Warmtefonds voor nieuwe leningen nog op 0% rente moet en kan blijven.

²⁹ Het bestuur van het Nationaal Warmtefonds en de private cofinanciers nemen hier zelf nog een definitief besluit over.

- Met de minister van Financiën en de financiële sector wordt bekeken hoe de benutting van (het verhogen van) de hypotheek voor het financieren van verduurzamingsmaatregelen kan worden verbeterd. In ieder geval wordt bekeken of de leenruimte voor de hypotheek nadrukkelijker kan worden gekoppeld aan het energielabel die een woning bij aankoop heeft of na het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen zal hebben.
- Er zal worden gekeken hoe de subsidieregeling voor maatschappelijk vastgoed die in ontwikkeling is, verlengd kan worden.³⁰ Ook zal bekeken worden of het ontzorgingsprogramma voor kleine instellingen en het Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk vastgoed kunnen worden verlengd. Er zal worden gekeken of bestaande instrumenten voor ondernemers aanpassingen nodig hebben, zoals de Energie-Investeringsaftrek (EIA) en het borgstellingskrediet MKB (BMKB).

3 Opschaling van duurzame warmte- en koudebronnen, -infrastructuur en duurzaam gas

- De opschaling van duurzame warmte- en koudetechnieken, -bronnen en -infrastructuur komt te langzaam op gang. Het gekozen afbouwpad voor lagetemperatuurwarmte uit houtige biogrondstoffen vergroot de noodzaak tot versnelde opschaling van alternatieve duurzame warmtebronnen.
- Het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie wordt dit jaar naar de Tweede Kamer gestuurd en geeft gemeenten de bevoegdheid om te besluiten wanneer en hoe een wijk (stapsgewijs) van het aardgas af gaat en welk alternatief voor aardgas er wordt gekozen. Daarnaast is het streven om in 2024 het wetsvoorstel Wet Collectieve Warmtevoorziening in werking te laten treden, dat de aanleg en exploitatie van warmtenetten voor gemeenten en warmtebedrijven reguleert.³¹
- Een van de grootste knelpunten voor de opschaling van gebiedsgerichte verduurzaming is de onrendabele top voor warmte-infrastructuur. Daarom komt er een nationale subsidieregeling voor financiering van een deel van de onrendabele top van collectieve warmteprojecten.
- Om onvoldoende financiering voor de onrendabele top van duurzame bronnen te adresseren worden duurzame warmtebronnen in de SDE++ gestimuleerd door verhoging van het budget in 2022 en domeinspecifieke 'hekjes' vanaf 2023.
- Middels een vroegefaseopschalingsinstrument zullen hoogwaardige duurzame energiedragers, die ook voor de gebouwde omgeving noodzakelijk zijn, gestimuleerd worden.
- Het beleid ten aanzien van de opschaling van groen gas zal versneld en geïntensiveerd worden in een Programma Groen Gas. Met de verplichting voor energieleveranciers om op termijn 1,6 BCM groen gas bij te mengen in de aardgaslevering aan de gebouwde omgeving wordt voor de markt een duidelijke vraag gecreëerd.

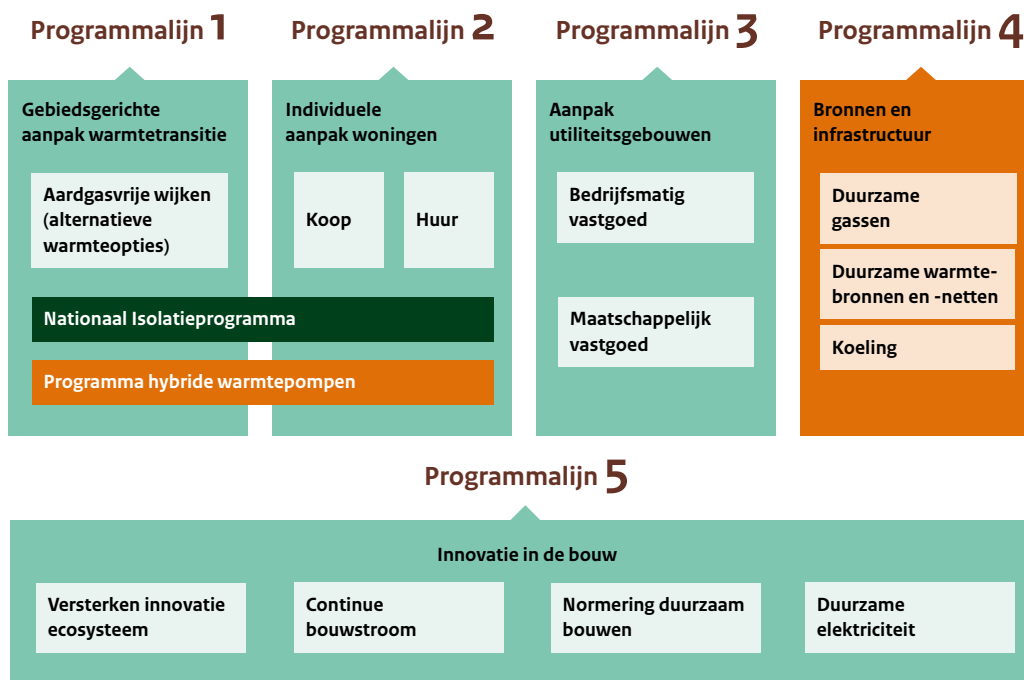
Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving

We halen de gestelde doelen niet zonder een flinke versnelling op alle fronten van de energietransitie in de gebouwde omgeving, zowel gebiedsgericht onder regie van gemeenten, als individueel op natuurlijke momenten bij kooptransactie, renovatie of als de cv-installatie aan vervanging toe is. Om dit gestructureerd en programmatisch aan te pakken is dit programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving opgezet. Het programma bestaat uit vijf programmalijnen. Dwarsdoorsnijdend zijn de programmalijnen van het Nationaal Isolatieprogramma en het programma hybride warmtepompen.

³⁰ Er is indicatief €2,75 mld. gereserveerd voor verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed in het coalitieakkoord. Over de verdeling moet nog budgettaire besluitvorming plaatsvinden.

³¹ Uw Kamer ontvangt gelijktijdig met deze brief ook de toegezegde brief over de afweging tussen verduurzaming, kosteneffectiviteit en keuzevrijheid in de wijkgerichte aanpak.

De doelen en instrumenten per programmalijn worden uitgebreid toegelicht in het programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving dat uw Kamer gelijktijdig met dit ontwerp-beleidsprogramma ontvangt.



3.5 Landbouw en landgebruik

3.5.1 Sectorale aanpak

Het kabinet zet in op een transitie die moet leiden tot een toekomstbestendige duurzame landbouw en een waardevol landelijk gebied. Met die transitie pakt het kabinet de opgaven op het gebied van stikstof, klimaat, natuur en water in samenhang aan en biedt het toekomstperspectief voor agrarische ondernemers. In 2050 werkt de landbouw in zo klein als mogelijk en zo groot als nodige gesloten grondgebonden kringlopen, in balans met de ecologische draagkracht van de omgeving. 2050 is ook het jaar waarin Nederland klimaatneutraal wil zijn. Om die ambities te realiseren zijn op de korte termijn, richting 2030, flinke stappen nodig. De landbouw zet die stappen door de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en door in landgebruik koolstof (CO₂) vast te leggen.³² Verder vervult de landbouw een relevante rol in de energietransitie door hernieuwbare energie op te wekken en door om te schakelen naar duurzame brandstoffen voor tractoren en mobiele werktuigen.³³

De te behalen indicatieve restemissie voor de landbouw bedraagt 18,9 Mton in 2030 en voor het landgebruik 1,8 -2,7 Mton CO₂ eq. in 2030.³⁴ Met deze indicatieve restemissiedoelen wordt ook bijgedragen aan het realiseren van de 'Global methane pledge', waarmee Nederland zich heeft gecommitteerd aan een wereldwijde methaanemissiereductie van 30% in 2030 ten opzichte van 2020. In de Klimaat- en

³² Bomen, planten, gewassen en landbouwbodems zijn van vitaal belang voor het bereiken van klimaatneutraliteit waarin onvermijdbare emissies en koolstofvastlegging met elkaar in evenwicht moeten zijn.

³³ De klimaatwinst van deze inspanningen tellen vooralsnog niet mee voor de klimaatdoelen van de landbouw en het landgebruik.

³⁴ Dat is een aanscherping van ongeveer 2 Mton voor de landbouw en ongeveer 1,5 Mton voor het landgebruik ten opzichte van de restemissies die met realisatie van de ambitie van het Klimaatakkoord in 2030 zouden worden behaald.

Energie Verkenning 2021 heeft het PBL geconstateerd dat de uitvoering van het klimaatbeleid in het landbouwdomein niet op koers ligt om het Klimaatakkoord doel te gaan behalen. De nieuwe restemissiedoelen moeten worden gerealiseerd met de verdere uitvoering van het Klimaatakkoord en de aanvullende maatregelen die zijn aangekondigd in het Coalitieakkoord. Daarnaast werkt het kabinet aan het perspectief voor de landbouw waarmee agrarische ondernemers beter in staat worden gesteld om toekomstbestendige keuzes te maken, in lijn met de verschillende opgaven en het verdienvermogen. De minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit zal uw Kamer voor de zomer informeren over hoe het perspectief van de landbouw onderdeel uitmaakt van het beleid.

Het Coalitieakkoord noemt drie maatregelen die worden ingezet om de benodigde broeikasgasreductie te bereiken. Dit zijn de gecombineerde aanpak van stikstof, klimaat, natuur en water in het landelijk gebied en twee fiscale maatregelen die een sturend effect moeten hebben op de glastuinbouw. Naast deze maatregelen zijn het nieuwe Transitiefonds en mogelijk het Klimaatfonds van belang om de landbouwsectoren te ondersteunen in hun transitie. Het Transitiefonds wordt ingezet voor de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied. De hoofdlijnen van deze gecombineerde aanpak zijn geschetst in de Kamerbrief die de minister voor Natuur en Stikstof mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 1 april 2022 naar uw Kamer heeft gestuurd (Kamerstuk 33576 nr. 265). Het Klimaatfonds speelt een belangrijke rol op het gebied van de energietransitie, waaronder de landbouw en met name de glastuinbouw, zoals door het stimuleren van het verbeteren van de energie-infrastructuur, omschakelen naar duurzame brandstoffen en het stimuleren van hernieuwbare energie opwekking (inclusief waterstof). Met een samenhangend pakket ter verduurzaming van de glastuinbouw wordt beoogd het langetermijnperspectief voor de glastuinbouw te schetsen om het transitieproces tot 2040 op een goede manier door te komen. De bovengenoemde fiscale maatregelen zijn ook onderdeel van dit samenhangende pakket (Kamerstuk 32627, nr. 39).

Twee belangrijk aandachtspunten voor de landbouw en het landgebruik zijn de voorzetting van de afspraken uit het Klimaatakkoord en het realiseren van de potentiële synergiën tussen de verschillende sectoren op het gebied van de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie. In het Klimaatakkoord zijn voor het domein van de landbouw en het landgebruik belangrijke afspraken gemaakt, naast emissie-reducerende maatregelen, over de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om emissiereductie te kunnen realiseren. Tevens zet het Klimaatakkoord stevig in op innovatie op het gebied van technische- en managementmaatregelen in de landbouwsectoren. Deze inzet op innovatie en het realiseren van de bovengenoemde synergiën zijn en blijven belangrijk voor het realiseren van de klimaatdoelen uit het Coalitieakkoord in 2030, en 2050, en in de transitie naar een duurzamere landbouw. Bovendien zijn investeringen die nu worden gedaan nu al van belang om het doel van een klimaatneutraal Nederland in 2050 te realiseren.

3.5.2 Beschrijving van beleid en instrumenten

Het nationale klimaatbeleid voor de landbouw en het landgebruik bestaat hoofdzakelijk uit het uitvoeren van het Klimaatakkoord, de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied en het samenhangend pakket ter verduurzaming van de glastuinbouw. Daarbij versterkt het samenhangend pakket ter verduurzaming van de glastuinbouw en de structurele aanpak stikstof³⁵ de uitvoering van het Klimaatakkoord. Naast het hieronder beschreven sectorale instrumentarium maakt het klimaatbeleid voor landbouw en landgebruik voor een belangrijk deel gebruik van de MIA/VAMIL, SDE++ en de DEI+.

Dit beleid heeft als doel om de indicatieve restemissiedoelen in 2030 van 18,9 Mton voor de landbouw en 1,8 -2,7 Mton CO₂ eq in het landgebruik te realiseren. Deze verdeling van emissiereductie over de sectoren is niet definitief maar indicatief. De verdeling kan bij klimaatnota worden bijgesteld als de analyses van PBL in de KEV daartoe aanleiding geven. Hieronder wordt aangegeven welk sectoraal

³⁵ Zie ook Kamerbrief 24 april 2020 'Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak' (Kamerstuk 35334 nr. 82). De 'gecombineerde aanpak in het landelijk gebied' is aanvullend op de structurele aanpak stikstof.

instrumentarium voor landbouw en landgebruik het kabinet zal inzetten om de indicatieve rest-emissiedoelen in 2030 te realiseren.

Samenhangend pakket glastuinbouw

Het samenhangend pakket ter verduurzaming van de glastuinbouw geeft de sector en tuinders richting om de ambitie van de sector waar te maken om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Het kabinet steunt deze ambitie met inzet van instrumentarium waarmee gebruik van aardgas wordt verminderd en alternatieven zoals elektrificatie worden gestimuleerd. Het samenhangend pakket bevat een variatie aan maatregelen, waarvan een compleet overzicht te vinden is in de bijhorende Kamerbrief (Kamerstuk 32627, nr. 39). In deze Kamerbrief wordt als voorlopig restemissiedoel voor de glastuinbouw in 2030 een bandbreedte genoemd van 4,3 tot 4,8 Mton CO₂-equivalenten. Hierbij is het de inzet om indicatief tussen de 0,5 – 1,0 Mton extra te reduceren ten opzichte van de afspraken uit het Coalitieakkoord en Miljoenennota 2021. Op basis van een nadere uitwerking van het instrumentarium uit het samenhangend pakket dat in de brief over het samenhangende pakket wordt beschreven, wordt het restemissiedoel voor 2030 bij de Klimaatnota 2022 nader ingevuld.

Gecombineerde aanpak stikstof, klimaat, water, natuur in het landelijk gebied

De gecombineerde aanpak in het landelijk gebied focust op het reduceren van de stikstof- en broeikasgasuitstoot, het vastleggen van koolstof en het verbeteren van de natuur- en de waterkwaliteit. Het uiteindelijke pakket aan maatregelen om de doelen te realiseren, inclusief het bijbehorende tijdspad, zal bestaan uit een mix van landelijke maatregelen vanuit het Rijk en gebiedsgerichte maatregelen waarbij de provincies als gebiedsautoriteit fungeren. De hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak zijn geschetst in de hoofdlijnenbrief die de minister voor Natuur en Stikstof mede namens de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit op 1 april 2022 naar uw Kamer heeft gestuurd (Kamerstuk 33576 nr. 265).

- De gebiedsgerichte maatregelen zullen in gebiedsprogramma's hun beslag krijgen. Het Rijk geeft daarvoor aan de voorkant de kaders mee, waaronder de gebiedsdoelen voor klimaat. Uiterlijk op 1 juli 2023 zullen provincies de gebiedsprogramma's moeten publiceren. Op dat moment worden ook de te realiseren gebiedsdoelen definitief vastgelegd. Deze moeten, samen met Rijks inzet, bij elkaar opgeteld de nationale doelstellingen op gebied van water, klimaat en stikstof halen.
- Het kabinet heeft in het coalitieakkoord een Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur ter grootte van 25 miljard euro aangekondigd om deze aanpak te realiseren. Vooruitlopend op de nadere vormgeving van het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur is in het coalitieakkoord een indicatief aantal categorieën van maatregelen en instrumenten gemarkeerd. Dat gaat om een mix van verduurzaming en innovatie, en opkoop, extensivering en afwaardering. Een groot deel van het budget is bestemd voor opkoop en afwaardering van grond. Op basis van de omvang van de gebiedsgerichte opgaven en de gebiedsplannen wordt bepaald hoe het budget verdeeld wordt over deze verschillende categorieën. Dit zal dus ook per gebied anders kunnen uitpakken.
- Het kabinet gaat uit van onontkoombaarheid, waarbij zeker wordt gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren. Op het moment dat (gebieds) programma's of beleid worden vastgesteld, moet ook duidelijk zijn welke actie of maatregel getroffen wordt bij tegenvallers. Het Rijk kan genooddaakt zijn om in te grijpen als vrijwillige maatregelen onvoldoende resultaat opleveren. Uw Kamer wordt voor de zomer geïnformeerd over de verdere uitwerking van de aanpak.

In het Coalitieakkoord is 5 Mton broeikasgasreductie gekoppeld aan de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied. Verreweg het grootste deel van die reductie zal moeten worden bereikt in de veehouderij. De maatregelen die betrekking hebben op de veehouderij, zoals extensivering en bedrijfsbeëindiging, zullen ook een positief effect hebben op het landgebruik (met name in de veenweidegebieden) en daarmee bijdragen aan de opgave in het landgebruik. Gelet op de maatregelen in het Klimaatakkoord, zal voor landgebruik sprake zijn van een gedeeltelijke overlap met de bestaande veenweidemaatregelen uit het Klimaatakkoord.

Hoofdpijnen voortzetting Klimaatakkoord (en structurele aanpak stikstof)

De hieronder beschreven instrumenten zijn maatregelen uit het Klimaatakkoord en de structurele aanpak stikstof waarvan het reductiepotentieel niet is meegenomen in de emissieramingen in de KEV2021.

Subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking

In 2022 wordt de subsidieregeling hoogwaardig mestverwerking geïntroduceerd voor 6 miljoen euro. In totaal is er 48 miljoen euro, over een periode van 10 jaar, beschikbaar. Het doel is om hoogwaardige mestverwerkingscapaciteit van stalliermest, en daarmee de productie van hoogwaardige meststoffen uit dierlijke meststoffen (kunstmestvervangers), te stimuleren en op deze manier broeikasgas- en ammoniakemissies te verminderen. Dit sluit aan bij de contouren van het toekomstig mestbeleid en bij de transitie naar kringlooplandbouw.

Subsidieregeling brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen

Stalinnovaties voor integrale emissiereductie (ammoniak, methaan, geur en fijnstof) worden gestimuleerd via de Subsidieregeling brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv). Deze bestaande regeling bestaat uit een innovatiemodule en investeringsmodule. Op dit moment wordt verkend hoe de investeringsmodule breder opengesteld kan worden, voor andere diercategorieën dan pluimvee. (Laatste stand van zaken Kamerbrief 17 december 2021, 3e Voortgangsrapportage Programma Duurzame Veehouderij (Kamerstuk 28973, nr. 249))

Geïntegreerde aanpak uitstoot methaan en ammoniak

Het doel van het onderzoeks- en innovatieprogramma 'Integraal Aanpakken Methaan en Ammoniak in de veehouderij' is om te komen tot inzichten in de complexe biologische relaties en daarop gerichte werkbare maatregelen. Inmiddels weten we dat de impact en potentie van managementmaatregelen groot zijn. Daarmee verdient management een serieuze rol bij het behalen van de reducties. Vanuit het programma worden praktische maatregelen voor voer, graslandmanagement, dier, stal en mest ontwikkeld voor de melkveehouderij. Veehouders kunnen met deze maatregelen aan de slag om hun bedrijf rendabel en toekomstgericht aan te passen aan de opgaven voor klimaat en stikstof. Daarvoor zullen de maatregelen economisch verantwoord te nemen moeten zijn en moet het emissie reducerend effect opgenomen worden in de emissieregistratie.

Aanscherping emissienormen voor ammoniak voor nieuwe stallen (onderdeel van de structurele aanpak stikstof, TK-brief d.d. 24 april 2020)

Op basis van een sectoranalyse van de perspectieven van bestaande en nieuwe innovatieve technieken uit de Sbv kunnen uiterlijk eind 2023 per diergroep aangescherpte emissienormen voor ammoniak bij nieuwe stallen en geplande renovaties worden gesteld. Deze eisen zullen uiterlijk in 2025 voor alle relevante diergroepen zijn ingegaan. Voor bestaande stallen gaat dan een nader te bepalen overgangsperiode gelden, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van boeren. Boeren worden via subsidie ondersteund bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen. Voor de Sbv is voor de periode 2023-2030 280 miljoen euro gereserveerd.

Landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijen (onderdeel van de structurele aanpak stikstof)

De landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijen is een landelijke opkoopregeling waarmee veehouders subsidie krijgen als zij vrijwillig willen stoppen. De regeling wordt in 2022 opengesteld en is gericht op het definitief sluiten van productielocaties voor de veehouderij. De regeling maakt onderdeel uit van de structurele aanpak stikstof. Doordat het aantal dieren afneemt, heeft de regeling een reducerend effect op zowel de stikstof- als de broeikasgasuitstoot.

Individuele afrekenbaarheid

De focus van de afspraken in het Klimaatakkoord voor de veehouderij en glastuinbouw ligt op het stimuleren van betere klimaatprestaties middels belonen en faciliteren. Omdat de uitvoering van de afgesproken klimaatmaatregelen echter niet vrijblijvend is, is voor de veehouderij afgesproken dat het Rijk in overleg met andere overheden afrekenbaarheid van individuele bedrijven op klimaatprestaties mogelijk maakt. Een eerste stap is het doorontwikkelen van monitoringsinstrumenten waarmee op

bedrijfsniveau broeikasgasemissies berekend kunnen worden. Met de glastuinbouwsector is afgesproken dat een individueel systeem wordt ingericht waarbij de tuinder gestimuleerd wordt om energiezuinig te produceren én de beweging naar een klimaat neutrale productie wordt geborgd. Hierover wordt met de sector gesproken binnen de context van een nieuw convenant. Daarnaast wordt er landbouw-breed een verkenning in samenwerking met de sectorpartijen en maatschappelijke organisaties gemaakt op welke wijze private keurmerken kunnen bijdragen aan het realiseren van emissiereductie.

Landbouwbodems

Met het Nationaal Programma Landbouwbodems wordt toegewerkt naar het duurzaam beheren van alle landbouwbodems in Nederland in 2030 en het extra vastleggen van 0,5 Mton CO₂-eq. per jaar in de minerale landbouwbodems. Het programma is in 2019 gestart en zal worden voortgezet. Uw Kamer is op 24 maart 2022 over de voortgang en de vervolgfase geïnformeerd (Kamerstuk 35 925, nr. 100). Ook wordt het onderzoeksprogramma Slim Landgebruik voortgezet.

Veenweideaanpak

In het Klimaatakkoord is een opgave van 1 Mton CO₂ eq. broeikasgasemissiereductie in 2030 afgesproken, te realiseren met concrete maatregelen in een areaal van ca. 90.000 ha veengronden als optelsom van 6 regionale veenweidestrategieën. De maatregelenmix bestaat uit:

- a ca. 10.000 ha omzetten van landbouwgrond naar agrarische natuur en natte teelten;
- b ca. 80.000 ha verhogen van grondwaterstanden, toepassing van infiltratie- en innovatieve drainage-technieken en bodemaatregelen;

Provincies stellen de veenweidestrategieën op. De verwachting is dat alle strategieën in september 2022 gereed zijn. In totaal is 200 miljoen gereserveerd voor deze maatregelen. Op grond van nieuwe inzichten zal de te verwachten broeikasgasreductie met de veenweideaanpak waarschijnlijk lager zal zijn en uitkomen op ongeveer 0,7 Mton.

Bomen, Bos en Natuur aanpak

De maatregelen zijn onderverdeeld in de uitvoering van de Bossenstrategie en in natte natuur maatregelen.

- De Bossenstrategie heeft ambities voor onder andere de realisatie van nieuw bos binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland, het herstel van bossen en de aanleg van landschapselementen en agroforestry en heeft als streven om minimaal 0,26 Mton koolstofvastlegging te realiseren. Op dit moment ontbreekt een programmering met vastgelegde hectares per provincie tot 2030, is de ambitie voor bosuitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland nog niet financieel gedekt en zijn de doelstellingen voor agroforestry en landschapselementen nog niet bestuurlijk vastgelegd.
- De maatregelen natte natuur moeten minimaal 0,14 Mton koolstofvastlegging opleveren, maar deze zijn in het Klimaatakkoord beperkt uitgewerkt. Daarom komt er een projectteam natte natuur die als opgave heeft om met een realistische programmering van maatregelen te komen voor laagveen, hoogveen, overgangsgebieden, zee/kust/kwelders, open water en moeras bij rivieren.

4 Horizontale beleidsagenda's

Hierna wordt ingegaan op de beleidsagenda's die sectoren doorsnijden. Achtereenvolgens komen aan bod: circulaire economie (4.1); de verduurzaming van het mkb (4.2); de missiegedreven innovatie-inzet op klimaat en energie (4.3), de inzet op arbeidsmarkt en scholing in het actieplan groene banen (4.4) en de strategie van het kabinet gericht op vergroting van burgerbetrokkenheid bij het klimaat-beleid (4.5).

4.1 Circulaire Economie

In een circulaire economie wordt het gebruik van primaire, niet-hernieuwbare grondstoffen zoveel mogelijk beperkt. Dit doen we door minder nieuwe grondstoffen te gebruiken, door producten slimmer te ontwerpen, door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen vaker en zo hoogwaardig mogelijk in te zetten, en door meer producten en grondstoffen te hergebruiken. Dit levert een substantiële bijdrage aan het verminderen en voorkomen van CO₂-emissies. De CO₂-voetafdruk van bedrijven en burgers wordt hiermee kleiner, met naast emissiereductie ook een positief effect op biodiversiteit, schone leefomgeving (terugdringen van milieuschade) en leveringszekerheid van grondstoffen (waaronder kritieke metalen voor de energietransitie). Met een pakket van beleidsmaatregelen gericht op de circulaire economie dragen we nadrukkelijk bij aan het bereiken van de 60% CO₂-reductiedoelstelling uit het Coalitieakkoord, klimaatneutraliteit in 2050 en de volhoudbaarheid van de energietransitie. Met het in het Coalitieakkoord aangekondigde ambitieuze klimaatdoel voor de circulaire economie wordt de nadruk gelegd op het klimaateffect en leveringszekerheid van grondstoffen.

Maatregelen voor het ambitieuze klimaatdoel

Het kabinet ziet een potentie van 2 tot 4 Mton CO₂-emissiereductie die in Nederland bereikt kan worden met beleidsmaatregelen bedoeld om de circulaire economie te stimuleren. In het najaar wordt een preciezere potentie bepaald. Om deze potentie te verwezenlijken stelt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, samen met betrokken departementen en klimaatsectoren, de komende periode een evenwichtig pakket samen, onder voorbehoud van benodigde middelen. Dit pakket zal bestaan uit normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen. Tegelijkertijd hebben we oog voor de hele consumptie- en productieketen (dus ook de effecten op scope 2 en 3); de blik reikt daarmee verder dan Nederland. Het kabinet ziet ook een belangrijke inspanningsopgave om emissies in de keten te verminderen om een maximaal mondiaal klimaateffect te realiseren. Het is belangrijk dat er inzicht komt in ketenemissies, om het klimaateffect in de keten zo groot mogelijk te laten zijn en te kunnen meenemen in het instrumentarium (motie Bontenbal-Grinwis³⁶). Dit vergt ook inzet op EU-niveau.

Ook Europese maatregelen gericht op de circulaire economie dragen bij aan emissiereductie en het realiseren van de klimaatopgave. Het kabinet ziet de inzet van Nederland op een ambitieuze agenda van de Europese Unie terugkomen in de uitwerking van het Europese actieplan circulaire economie. Een belangrijke stap in dit kader is het recentelijk gepubliceerde wettelijk voorstel over Ecodesign voor duurzame producten. Deze verordening maakt het mogelijk ontwerpeisen te stellen aan producten om deze duurzamer en betrouwbaarder te maken en makkelijker te hergebruiken, upgraden, repareren, onderhouden, opknappen en te recyclen. Daarbij beoogt de verordening ook de producten energie- en hulpbronnenefficiënter te maken.

³⁶ TK 32813-952.

In het bovengenoemde pakket worden in ieder geval de vier maatregelen uit het coalitieakkoord opgenomen waarvoor middelen beschikbaar zijn:

- een stimuleringsprogramma ontwikkeling en opschaling recycling;
- de subsidieregeling circulaire ketenprojecten;
- stimuleren hergebruik en recycelaat in bouwmaterialen (onder verantwoordelijkheid van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en
- het structureel doorzetten van een reeds ingestelde verhoging van het budget voor de MIA/Vamil.³⁷

Aanvullend hierop onderzoekt het kabinet de mogelijkheid voor aanvullende circulaire beleidsmaatregelen. Hierbij kijkt het kabinet in ieder geval naar:

- het stimuleren en normeren van circulaire en klimaatneutrale uitvoering publieke opdrachten in de Grond-, Weg- en Waterbouw;
- het vormgeven van een mogelijke heffing op nieuw plastic gemaakt uit fossiele grondstoffen, waaronder het moment in de keten waar polymeren worden gevormd;
- gecombineerd met een stimulerende maatregel om te komen tot een circulaire plastic- en textielhub;
- het stimuleren van afbouw van overcapaciteit afvalverbranding bij afvalverbrandingsinstallaties;
- het faciliteren van kennisontwikkeling en innovatie en
- het stimuleren van circulaire kennis, vaardigheden en gedrag dat past in een circulaire economie.

Als onderdeel van deze verkenning is PBL gevraagd om (indien mogelijk) de verwachte (additionele) opbrengsten aan te geven, voor directe uitstoot en ketenemissies, zowel in Nederland als over de grens. Mede op basis van de KEV 2022 zal het kabinet, als onderdeel van de reguliere begrotingscyclus, in het voorjaar van 2023 besluiten of en zo ja welke aanvullende circulaire beleidsmaatregelen zullen worden ingevoerd, met de bijbehorende middelen, planning en volgtijdelijkheid. Dit zal in samenhang met de besluitvorming over een mogelijke aanscherping van het beleidsprogramma klimaat plaatsvinden. Het ambitieuze klimaatdoel voor de circulaire economie zal dan worden vastgesteld als de additionele emissiereductie die met die maatregelen en de genoemde maatregelen uit het coalitieakkoord kan worden behaald.

In latere jaren kan de inzet op circulaire maatregelen worden aangevuld in lijn met de klimaatbeleidscyclus. Het kabinet zal op basis van het werk aan het tweede onderdeel van het klimaatdoel voor CE – het inzichtelijk maken en waarderen van ketenemissies – tevens overwegen of ook een inzet op reductie van die ketenemissies geconcretiseerd kan worden in een te realiseren aantal Mton CO₂-reductie.

Betere aansluiting circulariteit en klimaatbeleid

Het kabinet ziet meerdere kansen voor verdere versterking tussen circulaire economie en het klimaat- en energiebeleid. Bij de uitwerking van het Klimaat- en Transitiefonds, waaronder de maatwerkafspraken, wordt circulariteit ook meegenomen. Ook worden verschillende bestaande subsidieregelingen geanalyseerd op een (nog betere) plek voor circulariteit als aandachtspunt of randvoorwaarde.

Daarnaast ziet het kabinet kansen voor circulaire economie in de verschillende klimaatsectoren en daarbuiten. Bij de industrie gaat het om verdergaande ketensamenwerking om de grondstoffenkringloop te sluiten en hoogwaardige recycling en de hoogwaardige inzet van duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen. Bij de gebouwde omgeving gaat het om het stimuleren van het toepassen van circulair isolatiemateriaal en bij landbouw gaat het om zaken als de eiwittransitie en het tegengaan van voedselverspilling, passend bij de kringlooplandbouw. Bij mobiliteit zijn er raakvlakken met andere vormen van mobiliteit, schonere en meer circulaire stadslogistiek en beter hergebruik van voertuigbatterijen. Ten slotte speelt bij de sector elektriciteit, net als bij de andere sectoren, de leveringszekerheid van grondstoffen, waaronder kritieke materialen, een essentiële rol. Het kabinet werkt momenteel ook aan een Nationaal Plan Energiesysteem - een integraal plan voor het toekomstig energiesysteem, passend bij een klimaatneutrale samenleving in 2050. In dit plan zal ook aandacht

³⁷ Met de MIA/VAMIL-regeling worden investeringen die bijdragen aan onder andere CO₂-reductie, de circulaire economie, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie en verduurzaming van de bouw en landbouw bevorderd.

worden besteed aan de interactie tussen de transitie naar een circulaire economie en de vraag naar energie en de impact op de energiemix.

Voorbeeldrol overheid

Zoals in het Coalitieakkoord is vastgesteld, heeft de overheid een voorbeeldrol bij het aanjagen en helpen realiseren van een circulaire economie. Daarnaast geven we deze voorbeeldrol ook met medeoverheden vorm en willen we marktinnovaties opschalen gericht op een klimaatneutrale en circulaire infrastructuur. Dit is een extra mogelijkheid voor de overheid om een proactieve rol te spelen in de vroege-faseopschaling van innovaties. Het opschalen brengt in eerste instantie extra kosten met zich mee en is daarmee afhankelijk van de middelen beschikbaar zijn; met het bereiken van voldoende schaalgroottes nemen de meerkosten af. Wij vragen nadrukkelijk het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld ook een voorbeeldrol op zich te nemen.

Uitvoeringsprogramma circulaire economie

Zoals aangegeven in het beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat³⁸, zal het kabinet het uitgewerkte pakket aan opties voor aanvullende maatregelen voor het ambitieuze klimaatdoel met de verwachte CO₂-reductie opnemen in een hernieuwd programma circulaire economie dat in het najaar van 2022 naar de Kamer wordt verstuurd. Naast de input voor het klimaatdoel en de samenhang tussen circulariteit en het klimaatbeleid zal daarin eveneens worden aangegeven hoe CE bijdraagt aan biodiversiteit, milieu, en leveringszekerheid van grondstoffen.

4.2 Verduurzaming van het mkb

Dit kabinet zet sterk in op het ondersteunen van het mkb om te verduurzamen. Zoals uiteengezet in de brief van 21 november 2021 over ondersteuning van het mkb bij de klimaat- en energietransitie kan het mkb gebruik maken van subsidies als de ISDE om hun bedrijfspand te verduurzamen en de SEBA voor de aanschaf van emissieloze bestelwagens. Daarnaast wordt voor goede informatievoorziening, ondersteuning bij het nemen van maatregelen en toegang tot financiering gezorgd. Dit kabinet zet deze lijn door. Hieronder wordt een update gegeven van de in de brief van 21 november genoemde maatregelen. Ook wordt een ontzorgingsprogramma voor het mkb toegelicht dat zal worden ontwikkeld als onderdeel van het Programma Verduurzaming Gebouwde Omgeving. Hoewel de hier beschreven maatregelen ook voor industriële mkb'ers bestemd zijn, is hierbij door de energie-intensieve processen vaak specifieke ondersteuning nodig. Hier wordt in het onderdeel van het beleidsprogramma voor de industrie op ingegaan.

Informatievoorziening en ondersteuning

Met de Subsidie Verduurzaming MKB (SVM) kunnen mkb'ers die niet onder de Energiebesparingsplicht vallen subsidie krijgen voor 80% van de kosten van professioneel advies en ondersteuning bij het nemen van maatregelen. Ook is een website met interactieve tool gelanceerd die alle mkb'ers in staat stelt de mogelijkheden voor hun bedrijf in kaart te brengen. Conform de Motie De Jong (D66) heeft het kabinet de effectiviteit van deze twee instrumenten onderzocht. Na een trage start ontdekken sinds begin 2022 steeds meer mkb'ers en energie-adviseurs de SVM en wordt de subsidie vaker toegekend. Naar verwachting zal bij de huidige sluitingsdatum van 31 september 2022 niet meer dan € 8,5 mln. van het totale budget van € 28,2 mln. zijn uitgeput. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om de regelingen te verlengen tot eind 2023, met behoud van het huidige budget. De website en interactieve tool zijn na de initiële lancering op www.mkbklimaatwerk.nl een fase van doorontwikkeling ingegaan. Recent is een nieuwe en verbeterde versie online gezet op www.hetmkbdoetwat.nl. Het is nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit.

³⁸ Kamerstuk 35925-XII-106

Financiering

Zoals aangekondigd in de brief van 21 november 2021 is in de evaluatie van de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) de mogelijkheid onderzocht om de regeling aan te passen zodat deze geschikt is voor leningen die bedoeld zijn om te verduurzamen. Ook is een motie van het lid De Jong (D66) aangenomen waarin het kabinet opgeroepen wordt op een rij te zetten wat er nodig is voor het opzetten van een groene BMKB. Het kabinet beziet de mogelijkheden om een groene module aan de regeling toe te voegen waarmee een hoger garantiepercentage geboden kan worden voor leningen om bedrijfspanden energiezuiniger te maken en bedrijfsprocessen te verduurzamen. Financiering hiervan loopt mee in de besluitvorming over het Klimaatfonds.

Ontzorgingsprogramma mkb

In het kader van de Aanpak Utiliteitsbouw, onderdeel van het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving, wordt aan een ontzorgingsprogramma voor het mkb gewerkt. Naar analogie van het Ontzorgingsprogramma Maatschappelijk Vastgoed beziet het kabinet de mogelijkheden om een model te ontwikkelen met duurzaamheidscoaches die mkb'ers helpen met het identificeren van de beste maatregelen, de inkoop en de beste financieringsconstructie voor het verduurzamen van hun bedrijfspand. Voorzien is dat MvRO uw Kamer in juni een brief stuurt over de eindnorm voor de utiliteitsbouw en dat hij hier ook verder op het ontzorgingsprogramma voor het mkb in zal gaan. Financiering hiervan loopt mee in de besluitvorming over het Klimaatfonds.

4.3 Energie-innovatie

Het Kabinet zet de kennis en creativiteit van het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse kennisinstellingen in om onze klimaatdoelen te halen. De focus daarbij is gericht op het verwezenlijken van de Integrale Kennis en Innovatie Agenda Klimaat en Energie (IKIA) en Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's (MMIP's). Het Kabinet richt zich daarbij op de gehele keten van fundamenteel onderzoek tot pilots en demonstratieprojecten. Onderzoek en ontwikkeling zijn daarbij ondersteunend aan de ambities om versneld nieuwe infrastructuur en vroege fase opschaling van bijvoorbeeld duurzame energiedragers te realiseren.

Om deze ambitie op het gebied van energie-innovatie te realiseren, werkt het Kabinet aan een pakket van instrumenten dat is afgestemd op de verhoogde ambities van dit kabinet voor 2030, voor 2035 en voor 2040:

- De herijking van IKIA en MMIP's samen met bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden. Hiermee bepalen we de benodigde innovatie-inzet ten gunste van het Coalitieakkoord.
- Intensivering van inzet op vroegefase-opschaling, zoals aangegeven in het Coalitieakkoord (zie passage uitwerking vroegefase opschaling).
- Inzet op industrieel onderzoek, experimentele ontwikkeling, pilot- en demonstratieprojecten; om voldoende oplossingen te genereren die richting 2035 en 2040 voor opschaling in aanmerking komen. We versterken in dat verband de Demonstratieregeling Energie Innovatie (DEI+) en de Topsector Energie regelingen, zoals de Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatieregeling (MOOI).
- We bezien dit in samenhang met:
 - De intensivering van inzet op industrieel onderzoek, experimentele ontwikkeling, pilot- en demonstratieprojecten in de industriesector (zie kopje "Intensivering van generieke subsidie instrumenten" bij sectorpassage Industrie).
 - De intensivering van inzet op fundamenteel wetenschappelijk en toegepast onderzoek vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De inhoudelijk missiegedreven innovatie-inzet zal na consultatie van bedrijven en kennisinstellingen in de loop van 2022 worden bepaald.

4.4 Actieplan Groene Banen

Arbeidsmarktkrapte is op dit moment een breed economisch vraagstuk in vrijwel alle sectoren, zeker ook in de techniek en de ICT. Het tekort aan technische vakmensen is urgent en essentieel voor het slagen van de klimaatambities. Dit vraagt om actie van veel verschillende partijen; werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen en overheid. Alleen gezamenlijk lukt het om een antwoord te geven op deze tekorten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is naar aanleiding van de motie Paternotte/Heerma (Kamerstuk 35 788, nr. 128) bezig om een generieke aanpak voor arbeidsmarktkrapte uit te werken en uw Kamer hierover in de zomer te informeren. Delen hiervan zijn voorwaardelijk aan een effectieve sectorale aanpak (bijv. voldoende omscholingsmogelijkheden) en/of kunnen worden geënt op maatschappelijke opgaven of kraptesectoren, zoals het klimaat- en energiedomein.

Om te voorkomen dat een tekort aan vakmensen de uitvoering van maatschappelijke transitie in gevaar brengt heeft het kabinet in februari aangekondigd om, naast bovengenoemde generieke inzet, te komen met een Actieplan Groene Banen. Vanwege de nauwe samenhang van de energietransitie met de digitale transitie werken de ministers voor Klimaat en Energie en de minister van Economische Zaken en Klimaat samen aan één plan voor beide transities. Hoewel de opgave in beide transities verschillend is kan in samenwerking synergie worden bereikt en een onderlinge strijd om vakmensen voorkomen. In dit plan wordt voortgeborduurd op de ervaringen die reeds zijn opgedaan in het Techniekpact en de Human Capital Agenda's van het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid voor de Topsectoren Energie en ICT. Het Actieplan Groene Banen zal worden geïntegreerd met het plan waar om is verzocht met de motie Amhaouch (Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 38).

De ambitie is om met het Actieplan Groene Banen de huidige ruime 100.000 openstaande vacatures in de techniek en ICT substantieel terug te dringen. Daartoe zullen in het plan de volgende arbeidsmarktvraagstukken terugkomen:

- Het verlagen van de arbeidsintensiteit van de energietransitie door efficiëntere manieren van (samen) werken en het vergroten van de arbeidsproductiviteit van werkenden d.m.v. technologische en sociale innovatie, waaronder automatisering en inzet van ICT;
- Het vergroten van het aanbod van vakmensen met technische en ICT-vaardigheden en het verlagen van de uitstroom, bijv. middels om- en bijscholing, arbeidsmigratie, werving in het primair onderwijs en het aantrekkelijk(er) maken van werk in de transitie;
- Een toekomstbestendige aanpak formuleren voor het omgaan met baanverlies in de transitie, om- en bijscholing en stimuleren van arbeidsmarktmobiliteit;
- Het terugdringen van versnippering in de arbeidsmarktaanpak gerelateerd aan de transitie.

Specifiek voor de klimaatopgave geldt dat de uitdaging op het gebied van de arbeidsmarkt per klimaatsector zeer verschillend is. Hoewel het Actieplan Groene Banen zich zal focussen op banen in de techniek en de ICT, is het belangrijk dat daarbij oog is voor de kwalitatieve verschillen tussen de voor het klimaatbeleid relevante sectoren. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar de verbinding met het reeds bestaande Groenpact.

4.5 Burgerbetrokkenheid

Klimaatbeleid heeft impact op het dagelijks leven van iedereen. Het is daarom cruciaal dat burgers op goede en innovatieve manieren bij de ontwikkeling van beleid, plannen en projecten in de transitie worden betrokken. In de reeds lopende landelijke publiekscampagne en in regio's wordt het gesprek over de verduurzaming van Nederland al volop gevoerd. Gaandeweg zijn daarbij enkele uitdagingen naar voren gekomen die dit kabinet in een integrale visie op burgerbetrokkenheid bij de transitie wil adresseren.

Meer uniforme inzet op participatie

In heel Nederland wordt het gesprek over de klimaatopgave al volop gevoerd. Maar wel op verschillende manieren en op verschillende momenten in het beleidsproces. Zo kan het gebeuren dat de ene gemeente burgers met een burgerforum³⁹ betreft, terwijl in de andere gemeente burgers (te) laat worden geïnformeerd om nog serieuze inbreng te leveren. Terugvallen op de daarvoor reeds aanwezige procedures voor terinzagelegging, consultatie en verankering in het democratische besluitvormingsproces is niet altijd genoeg om recht te doen aan de zorgen en aandachtspunten van burgers. Het formuleren van algemeen geldende uitgangspunten en principes voor betrokkenheid van burgers bij de transitie die gelden over de grenzen van gemeenten, regio's en gebieden heen kan helpen om het gesprek over de transitie meer uniform en voorspelbaar te voeren. Tegelijkertijd blijft een hoge mate van maatwerk bij het organiseren van participatie essentieel, omdat factoren in de lokale context altijd van invloed zijn. Het kabinet zal daarom samen met decentrale overheden en andere stakeholders zoeken naar een goede balans tussen voorspelbaarheid en standaardisatie en flexibiliteit en maatwerk.

Visie op de rol van burgerinitiatieven in de transitie

De veelheid burgerinitiatieven die ontstaan in de energietransitie laat zien dat veel Nederlanders samen de schouders onder deze opgave willen zetten. Hoewel mensen natuurlijk verschillend denken over de klimaatopgave, brengt deze in heel Nederland ook mensen bij elkaar die samen aan keukentafels en in buurthuizen plannen bedenken voor het vergroenen van hun wijk. Voor bestuurders en politici is het verbinden van burgerinitiatieven aan de wetten van het dagelijks bestuur niet altijd gemakkelijk. Dit kabinet wil daarbij ondersteunen door een visie te ontwikkelen op de rol van burgerinitiatieven in verschillende onderdelen van de transitie en helpen in de zoektocht hoe deze het beste kunnen worden ondersteund.

Versterken betrokkenheid op nationaal niveau

Op nationaal niveau worden doorlopend keuzes gemaakt over klimaatbeleid en het doelbereik. Daarin is een spoedige implementatie van groot belang. Duidelijk is echter ook dat bestaande wettelijke ankers, zoals de verplichte publieksconsultatie van het Klimaatplan, niet altijd genoeg recht kunnen doen aan de zorgen en aandachtspunten die burgers hebben bij klimaatbeleid. Er is dan ook toenemende belangstelling voor nieuwe vormen om de samenleving beter bij deze keuzes te betrekken, zoals de Participatieve Waarde Evaluatie over aanvullend klimaatbeleid die de TU Delft in 2021 in samenwerking met het Klimaatakkoord heeft uitgevoerd.⁴⁰ Het kabinet wil kritisch bekijken waar bestaande vormen van betrokkenheid op nationaal niveau kunnen worden versterkt en welke instrumenten kunnen worden toegevoegd. Onderdeel daarvan is een nieuwe weging van de functie van het Klimaatakkoord als platform voor maatschappelijk overleg [zie [hoofdstuk 6.4](#)]. Zoals reeds benoemd in Kamerbrief over de uitwerking van het Coalitieakkoord (Kamerstuk 22053217) zullen de adviezen over burgerfora uit het rapport van de Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid (Kamerstuk 2021D10606) daarbij worden betrokken.

Het burgerforum wordt in ons omliggende landen steeds vaker toegepast om de representatieve democratie te versterken en de samenleving beter bij beleid te betrekken, ook op het gebied van klimaat. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) spreekt zelfs van een 'deliberative wave'.⁴¹ De succesvolle toepassing van burgerfora hangt af van veel factoren. Naast een aantal fundamentele randvoorwaarden, zoals representativiteit en voldoende financiering, moeten ook politieke keuzes worden gemaakt over onder meer het doel, het vraagstuk dat wordt besproken, en de politieke opvolging van de uitkomsten.⁴² Met name dit laatste, het politieke commitment, moet vooraf

³⁹ Gemeente Amsterdam (2021), Mini-burgerberaad (<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/mini-burgerberaad/>).

⁴⁰ Mouter et al (juni 2021), Eindrapport Klimaatraadpleging (<https://www.tudelft.nl/tbm/pwe/case-studies/klimaatraadpleging>).

⁴¹ OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en>).

⁴² Zie ook Kamerbrief van 9 juli 2021 (Kamerstuk nr. 21168369) over welke keuzes er voorliggen om burgerfora succesvol toe te passen op het terrein van klimaat en energie.

helder zijn vastgelegd. Het moet deelnemers duidelijk zijn op welke manier er iets met de uitkomsten van het burgerforum gedaan wordt en welke eventuele randvoorwaarden daarvoor gelden. Dit commitment geeft deelnemers het vertrouwen dat de politiek hun inbreng serieus neemt. Er zijn grofweg drie soorten commitment te onderscheiden met een oplopende mate van intensiteit, waarvan ook een combinatie denkbaar is:

- i het minimum is een besprekingsplicht, waarbij betrokkenen afspreken de uitkomsten van een burgerforum te bespreken, bijvoorbeeld door een debat erover in het parlement;
- ii een verantwoordingsplicht gaat een stap verder: hierbij wordt afgesproken dat betrokkenen zich verantwoorden over wat er met de uitkomsten van het burgerforum is gedaan. Dus: welke adviezen zijn overgenomen, welke niet en waarom niet?
- iii Tot slot is er een plicht tot regelgeving, waarbij wordt afgesproken dat de uitkomsten worden opgenomen in beleid en regelgeving.

Voor de invulling en opvolging van een burgerforum is een goede samenwerking tussen parlement en kabinet essentieel. Het kabinet zal nog voor het zomerreces met een brief komen waarin de overwegingen ten aanzien van burgerfora worden geschetst. Daarbij zal ook worden ingegaan op de samenwerking tussen parlement en kabinet bij de uitwerking van plannen voor burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid.

5 Financiële instrumenten

Klimaatbeleid heeft verschillende financiële instrumenten om gewenste prikkels te realiseren om de transitie te realiseren. Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste sector-overstijgende financiële instrumenten. Eerst wordt ingegaan op de SDE++ (5.1), vervolgens opzet en uitwerking van het Klimaatfonds (5.2) en tot slot het fiscaal instrumentarium (5.3).

5.1 SDE++

Met de verbreding van de SDE+ naar de SDE++ is de regeling een belangrijk instrument voor het kosteneffectief realiseren van de benodigde CO₂-reductie. De omvorming van de SDE+ naar de SDE++ is een stapsgewijs proces geweest. In 2020 en 2021 zijn een flink aantal nieuwe categorieën in de SDE++ opgenomen, zoals CCS, CCU, waterstofproductie door elektrolyse, aquathermie, e-boilers en industriële warmtepompen. Daarnaast wordt in de SDE++ gestuurd op de realisatie van 35 TWh aan subsidiabele productie uit wind op land en zon-PV (> 15 kW).

Het openstellingsbudget voor de openstellingsronde in 2022 is 13 miljard euro. Specifiek zijn er in 2022 voor de industrie mogelijkheden om op relatief korte termijn extra stappen te kunnen zetten. Dit geldt in het bijzonder voor CCS. Vanwege de omvang van het CO₂-reductiepotentieel van deze techniek en om op relatief korte termijn en kosteneffectieve wijze CO₂ te reduceren, wordt het plafond voor CCS in de industrie voor de SDE++-regeling, met ingang van de SDE++ 2022 ronde met 1,5 Mton verhoogd naar in totaal 8,7 Mton. Eerder afgegeven CCS-subsidies, bijvoorbeeld voor 2,5 Mton opslag van CO₂ via het Porthos-project, worden daarop in mindering gebracht.

In de SDE++ zijn reeds veel nieuwe technieken toegevoegd, waardoor deze complexer is geworden. De komende jaren wordt de aandacht dan ook verlegd van de “verbreding” naar de “verdieping” van de verschillende technieken. Op die manier wordt de regeling steeds meer volledig, zonder in te boeten op de stabiliteit van instrument. Nieuwe technieken worden nog wel overwogen voor inpassing indien ze een dusdanig groot potentieel hebben dat de doelen uit de Klimaatwet niet worden bereikt zonder ontsluiting van dit potentieel.

Tenslotte is het voornemen om in de SDE++ van 2023 een hekje te plaatsen voor verschillende domeinen, waaronder lagetemperatuurwarmte. Hiermee wordt geborgd dat duurdere technieken, zoals geothermie, voldoende aan bod komen in de SDE++. De aanleiding was onder andere de motie Bontenbal/Grinwis (Kamerstuk 32 813, nr. 791). De komende tijd zal een nadere uitwerking plaatsvinden met betrekking tot de hoogte van de hekjes, de gewenste hoeveelheid hekjes en de afbakening van de domeinen.

5.2 Klimaatfonds

Momenteel wordt een wetsvoorstel voor de oprichting van een Klimaatfonds voorbereid. In het coalitieakkoord is voor dit fonds een bedrag van 35 miljard euro voor de periode tot en met 2030 aangekondigd. Het Klimaatfonds is bedoeld om op middellange termijn middelen te reserveren en beschikbaar te stellen voor een aantal maatregelen die bijdragen aan het behalen van de aan te scherpen/aangescherpte reductiedoelstellingen in de Klimaatwet. Het oprichten van het Klimaatfonds zal geschieden via een begrotingsfonds met een instellingswet.⁴³ Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het najaar 2022 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het kabinet heeft besloten om een beperkt deel van de middelen uit het Klimaatfonds te benutten voor het oplossen van het tekort op de algehele Rijksbegroting. De gevolgen hiervan voor het Klimaatfonds wordt onderaan dit onderdeel toegelicht.

⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 32 813 nr. 974.

Het idee is dat in dit Klimaatfonds middelen worden gereserveerd voor maatregelen die additioneel zijn aan reeds bestaande klimaatmaatregelen. Er is immers een breed scala aan overige klimaatregelingen beschikbaar op de Rijksbegroting, zoals de SDE++ en andere subsidies om verduurzaming te bevorderen. Ook is een goede afbakening nodig tussen de middelen uit het Klimaatfonds en de middelen van andere fondsen, zoals het Nationaal Groeifonds, het Mobiliteitsfonds en met name het Transitiefonds Landelijk Gebied en Stikstof.

Doelstelling en reikwijdte

Het Klimaatfonds heeft ten doel het faciliteren van maatregelen om de mondiale stijging van temperatuur en de verandering van het klimaat te beperken door middel van het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de volgende onderdelen:

a. CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050

Hieronder wordt in ieder geval begrepen een bijdrage aan de bouw van twee kerncentrales, indicatief voor 5 miljard euro, en een subsidieregeling voor CO₂-vrije gascentrales, indicatief voor 1 miljard euro. De laatste gaat over het ombouwen van gascentrales zodat deze broeikasgasvrij gas kunnen inzetten voor het creëren van broeikasgasvrij regelbaar vermogen. Dit wordt uitgewerkt in samenhang met de middelen voor de opschaling van hoogwaardige energiedragers.

b. CO₂-neutrale energievoorziening in 2050

Hieronder wordt in ieder geval begrepen een bijdrage aan de vroege fase opschaling van duurzame energiedragers, indicatief voor 15 miljard euro. De vroege fase opschaling betreft een programmatische aanpak voor technologieën voor – in eerste instantie – hoogwaardige hernieuwbare energiedragers die pas kosteneffectieve CO₂-reductie kunnen faciliteren bij substantiële opschaling. Daarnaast heeft dit betrekking op energie-infrastructuur, indicatief voor 4 miljard euro. Het gaat hier om subsidies voor de realisatie van infrastructuur die noodzakelijk is voor de energietransitie, zoals infrastructuur voor waterstof en warmte en laadinfrastructuur. Er wordt ex ante geen selectie gemaakt voor bepaalde technologieën of sectoren.

c. Stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie, de toepassing van hernieuwbare energie en overige CO₂-reducerende technieken in het bedrijfsleven

Hieronder wordt in ieder geval de bindende maatwerkafspraken met de industrie begrepen, indicatief voor 3 miljard euro. Dit is inclusief middelen voor CO₂-reducerende innovatie bij het mkb. Deze middelen uit het fonds hebben zowel betrekking op reductie van energetische emissies als niet-energetische emissies.

d. Stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en toepassing van hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving

Hieronder worden in ieder geval de volgende maatregelen verstaan:

- Het Nationaal Isolatieprogramma, indicatief voor 3,35 miljard euro. Dit programma geeft woning-eigenaren waaronder verenigingen van eigenaren mogelijkheden om hun huis te verduurzamen. De doelstelling is dat in de jaren tot 2030 door een optimale isolatie de woningen de Isolatiestandaard voor woningen bereiken;
- Verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed, indicatief voor 2,75 miljard euro. Voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed zijn in de Rijksbegroting van 2022 reeds middelen gereserveerd voor de begrotingsjaren 2022 tot en met 2024. De middelen uit het Klimaatfonds moeten een additionele stimulering in de jaren 2025 tot en met 2030 mogelijk maken;
- Stimulering van hybride warmtepompen, indicatief voor 900 miljoen euro. Voor de stimulering van hybride warmtepompen zijn ook in de Rijksbegroting van 2022 reeds middelen gereserveerd voor de begrotingsjaren 2022 tot en met 2024. De middelen uit het Klimaatfonds moeten een additionele stimulering in de jaren 2025 tot en met 2030 mogelijk maken;

Meerjarenprogramma

Het voorstel is om tegelijkertijd met de jaarlijkse ontwerpbegroting een Meerjarenprogramma Klimaatfonds op te stellen en naar het parlement sturen. Het meerjarenprogramma biedt een overzicht van de uitgaven die uit het fonds worden gedaan en wordt een separaat product, dat nauw aansluit bij bestaande publicaties van het kabinet in de klimaatcyclus, zoals de jaarlijkse Klimaatnota.

Besluitvormingsproces

In het wetsvoorstel wordt daarnaast voorgesteld dat er één besluitvormingsmoment per jaar komt dat aansluit bij de bestaande begrotingscyclus. Dat biedt de mogelijkheid tot een jaarlijkse integrale afweging over het toekennen van middelen vanuit het fonds. Daarbij is het van belang dat voorstellen objectief worden getoetst, zoals uitgesproken in de motie Heinen-Grinwis.⁴⁴

Departementen die gebruik willen maken van middelen uit het fonds kunnen daarvoor een onderbouwd voorstel indienen bij de fondsbeheerder. Voorgesteld wordt om de minister voor Klimaat en Energie aan te wijzen als fondsbeheerder. Deze beoordeelt de voorstellen aan de hand van verschillende criteria/uitgangspunten. Een basis daarvoor zal worden opgenomen in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. De beoordeling krijgt haar weerslag in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Het kabinet zal hierover besluiten en het zal samen met de ontwerpbegroting worden aangeboden aan het parlement.

Onafhankelijk advies

De fondsbeheerder kan op grond van het wetsvoorstel voorafgaand aan het vaststellen van het jaarlijkse meerjarenprogramma onafhankelijk advies inwinnen, voordat het kabinet besluit over het meerjarenprogramma. Die informatie kan leiden tot betere besluitvorming, aangezien het gaat om complexe en technische maatregelen. Adviezen zullen tegelijkertijd met het meerjarenprogramma aan de Tweede Kamer worden aangeboden, waarin het kabinet expliciet ingaat hoe het advies is meegenomen in de beoordeling.

Fondsbegroting 2023

Naar verwachting zal de eerste begroting van een Klimaatfonds met Meerjarenprogramma Klimaatfonds in 2023 aan uw Kamer kunnen worden aangeboden. Om te voorkomen dat het tijdpad bij uitvoering van het klimaatbeleid op korte termijn in het geding komt, zal voor de ontwerpbegroting van 2023 al worden voorgesteld over urgente verplichtingen die het kabinet in 2022 en 2023 wil aangaan met de gereserveerde indicatieve middelen uit het nog op te richten Klimaatfonds. Zo is in de voorjaarsbesluitvorming reeds besloten dat 1,685 miljard euro uit het Klimaatfonds moet worden vrijgemaakt voor de inpassingskosten die samenhangen met de verdubbeling de capaciteit voor de productie van elektriciteit met behulp van windturbines op zee op weg naar een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

Uitkomsten besluitvorming Voorjaarsnota 2022

Het kabinet heeft besloten om een beperkt deel van de middelen voor uit het Klimaatfonds te benutten voor het oplossen van het tekort op de algehele Rijksbegroting. Het kabinet heeft de keuze gemaakt de impact van deze korting voor het doelbereik in 2030 te beperken door deze korting door te voeren op het onderwerp 'vroege-fase-opstapeling van hernieuwbare energiedragers'. Uitgangspunt is dat bij de uitwerking van maatregelen uit het Klimaatfonds door deze korting rekening wordt gehouden met inzet van additionele normerende maatregelen om hetzelfde doelbereik te realiseren. Dat betekent dat bij de uitwerking verkend wordt of hetzelfde pad van opstapeling van energiedragers kan worden bereikt met een zwaardere inzet op normering en beprijzing. Bijvoorbeeld door een (hogere) bijmeng- en/of afname verplichting voor inzet van deze brandstoffen in de mobiliteit en industrie. Het kabinet zal de komende periode de verschillende opties hiervoor in kaart brengen – en dit mee laten lopen in de besluitvorming over aanvullende beleidsmaatregelen in het voorjaar van 2023 [zie [hoofdstuk 2.3](#)].

⁴⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–22, 35 925, nr. 149.

5.3 Fiscale vergroening

Het klimaatbeleid van het kabinet is gebaseerd op een combinatie van subsidiëren, normeren en beprijzen. Met deze beleidsmix worden duurzame technieken (financieel) aantrekkelijker gemaakt en worden burgers, bedrijven maatschappelijke organisaties gestimuleerd en geholpen om te kiezen voor het duurzame alternatief.

Op het vlak van beprijzen zijn de afgelopen jaren een aantal belangrijke stappen gezet, zoals de introductie van een nationale CO₂-heffing waarmee de realisatie van het CO₂-reductiedoel voor het ETS-deel van de industrie wordt geborgd. Tegelijkertijd wordt de CO₂-uitstoot vaak nog niet volledig geprijsd, waardoor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties onvoldoende worden geprikkeld tot gedragsverandering die nodig is om de klimaatdoelen te realiseren.

Het doel van de fiscale vergroeningsmaatregelen op het terrein van klimaat is om de broeikasgasuitstoot en energieverbruik beter te beprijzen, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een stevigere prijsprikkel krijgen om hun gedrag aan te passen en de CO₂eq-emissies te verminderen. Bovendien draagt het beprijzen van broeikasgasuitstoot er aan bij dat CO₂eq-intensieve producten relatief duurder worden en CO₂eq-efficiënte producten relatief goedkoper. Hierdoor zullen vaker CO₂eq-efficiënte producten worden gekocht/gebruikt en stuurt de vraag het aanbod. Door de broeikasgasuitstoot een hogere prijs te geven, krijgt de markt bovendien een prikkel om op een efficiënte manier de uitstoot te reduceren: de CO₂eq-reductie vindt daar plaats, waar dat het goedkoopst kan.

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem en onze economie is internationaal georiënteerd. Een internationale aanpak bij de beprijzing van broeikasgassen is daarom het meest effectief. Een voorbeeld is het Europese emissiehandelssysteem, waarbij een uniforme Europese CO₂eq-prijs geldt voor de grote uitstoters. Het kabinet is daarom ook blij met de door de Europese Commissie voorgestelde beprijzingsmaatregelen in het Fit-for-55 pakket.

Naast de inzet op broeikasgasbeprijzing in internationaal verband, is het kabinet voornemens om de komende jaren ook op nationaal niveau forse stappen te zetten. Deze verdere fiscale vergroening is een essentieel onderdeel van het beleidspakket om de aangescherpte nationale klimaatdoelen in 2030 te kunnen realiseren. Ten eerste wordt de CO₂-heffing industrie aangescherpt en een CO₂-minimumprijs industrie geïntroduceerd. Met de aanscherping van de CO₂-heffing wordt geborgd dat het ETS-deel van de industrie in 2030 4 Mton extra reduceert ten opzichte van wat eerder in het Klimaatakkoord was afgesproken. Ten tweede past het kabinet de tarieven in de energiebelasting aan en wordt de grondslag verbreed. De tariefaanpassingen zijn erop gericht om het verbruik van aardgas zwaarder te belasten en het verbruik van elektriciteit juist minder. Ook wordt de belastingvermindering in de energiebelasting verhoogd ter compensatie voor de bijmengverplichting groen gas. De grondslag verbredende maatregelen bouwt het verlaagde tarief voor de glastuinbouw en de inputvrijstelling voor wkk's af en schaffen de vrijstellingen in de energie-intensieve sectoren af. Hierdoor wordt een betere energiebesparings- en verduurzamingsprikkel afgegeven in m.n. de industrie en glastuinbouw. Door de aanpassingen in de energiebelasting worden verduurzamingsopties rendabeler en financieel aantrekkelijker en moeten zodanig ingericht zijn dat er een zo klein mogelijk risico is op weglek van bedrijvigheid en CO₂-emissies.

Ten derde voert het kabinet een aantal hervormingen in de autobelastingen door. De bpm vrijstelling voor bestelauto's van ondernemers wordt afgeschaft en tegelijkertijd blijft de vrijstelling voor elektrische bestelauto's bestaan. De aanschaf van een nieuwe dieselbestelauto wordt hierdoor duurder, waardoor bedrijven sneller zullen kiezen voor een elektrische bestelauto. Daarnaast voert het kabinet per 2030 een systeem van betalen naar gebruik in door het tarief in de huidige motorrijtuigenbelasting kilometerafhankelijk te maken. Dit levert zowel een belangrijke bijdrage aan de CO₂-reductie en verbetering van de luchtkwaliteit in het mobiliteitsdomein (2,5 Mton in 2030) als een oplossing voor de grondslagerosie van de budgettaire opbrengst van de autobelastingen op de langere termijn. Tot slot verhoogt het kabinet per 2023 het tarief van de vliegbelasting.

Het kabinet zet met dit pakket een forse extra stap in het vergroenen van het belastingstelsel. De fiscale klimaatmaatregelen zijn het effectiefst in combinatie met de andere klimaat- en circulaire maatregelen die het kabinet neemt - onder andere via investeringen in het Klimaatfonds - en zullen dan ook in samenhang met het bredere beleidspakket worden uitgewerkt. Zie hiervoor ook de beschrijving van het klimaatbeleid per sector. Daarnaast zal het kabinet de komende jaren onderzoeken of ook andere maatregelen verstandig zijn om tot verdere vergroening van het fiscale stelsel te komen. In de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda zal dieper worden ingegaan in op de voorgestelde vergroening van het belastingstelsel.

6 Governance en uitvoering

Het kabinet wil de governance rondom het klimaatbeleid op verschillende manieren versterken en voor de lange termijn verankeren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op: De verbetering van de Rijksregie (6.1), afspraken over de samenwerking met mede-overheden (6.2), de instelling van een Klimaatraad geïnspireerd op de Britse Climate Change Committee (6.3); de inrichting van het brede maatschappelijke Klimaatoverleg (6.4) en de stroomlijning van de klimaatwetcyclus met de begrotingscyclus (6.5).

6.1 Een betere Rijksregie

Conform de Klimaatwet draagt de coördinerend minister voor Klimaat en Energie de (eind)verantwoordelijkheid voor doelbereik van de doelen in de Klimaatwet. De vakministers zijn verantwoordelijk voor het behalen van de sectorale aandeel in de megatonnenopgave die volgt uit de aanscherping van het 2030-doel in de klimaatwet naar 55% (zie uitgangspunten). De coördinerend minister spreekt de vakministers regulier (4x per jaar) over de voortgang van de uitvoering van het beleid. De regie op de onderlinge samenhang en consistentie van de verschillende (nationale) programma's en activiteiten wordt geïntensiveerd.

6.1.1 Organisatie van uitvoeringsoverleggen en het voortgangsoverleg

Na het afsluiten van het Klimaatakkoord in juni 2019 is, in overleg met de betrokken partijen, het overleg over de uitvoering van het Klimaatakkoord per sector vormgegeven met de inrichting van uitvoeringsoverleggen, waarin het gesprek plaatsvindt over de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord. Deze sectorale uitvoeringsoverleggen (UOs) blijven, onder regie van vakministers, bestaan, maar worden op onderdelen gewijzigd:

- De gesprekken in de UOs zijn gericht op de uitvoering van het klimaatbeleid in de sectoren in brede zin. De inhoudelijke focus is hiermee niet langer alleen gericht op de uitvoering van afspraken uit het Klimaatakkoord. Dit doet recht aan de gewijzigde opgave. De gesprekken in de UO's zijn nadrukkelijk geen onderhandelingen.
- Het UO Elektriciteit wordt omgevormd naar een UO Energiesysteem zodat in dit overleg het brede energiesysteemvraagstuk aan de orde kan komen.
- De samenstelling van het UO Landbouw en landgebruik wordt het komende halfjaar heringericht in nauwe samenhang met uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied.
- Met uitzondering van het UO Industrie houden alle UO's externe voorzitters.

Voortgangsoverleg

Naast het gesprek over de uitvoering van klimaatbeleid in de Uitvoeringsoverleggen, bewaakte het voortgangsoverleg van het Klimaatakkoord (VGO) de afgelopen jaren de samenhang in de uitvoering. Het voortgangsoverleg bestaat uit een onafhankelijk voorzitter, de voorzitters van de UO's en de voorzitters van de Uitvoeringsstructuren, waar de sectoroverstijgende vraagstukken (zoals arbeidsmarkt en scholing) worden besproken.

De minister voor Klimaat en Energie heeft de voorzitter van het voortgangsoverleg van het Klimaatakkoord (VGO) geraadpleegd over de functie van het VGO in de versterkte uitvoeringsstructuur. Met de invulling van de Rijksregie vervult het Rijk de centrale regierol in uitvoering, waaronder van de afspraken in het Klimaatakkoord. De voorzitter van het VGO concludeert dat het voortgangsoverleg van het Klimaatakkoord daarom niet langer nodig is om de voortgang van het Klimaatakkoord regulier te bespreken. De (maatschappelijke) platformfunctie en signaalfunctie die het VGO nu vervult worden gecontinueerd in een in te richten platform voor maatschappelijke dialoog en reflectie. Voor de vormgeving hiervan wordt een onafhankelijke voorzitter gevraagd, met ondersteuning vanuit het Overlegorgaan voor de Fysieke Leefomgeving (OFL). Hierop wordt in [hoofdstuk 6.4](#) nader ingegaan. De voorzitter van het VGO heeft zich bij zijn adviezen mede laten leiden door het advies van TwijnstaGudde dat in november

2021 na consultatie van de partijen van het Klimaatakkoord is opgeleverd en de gesprekken die hij na het verschijnen van het coalitieakkoord met een grote hoeveelheid maatschappelijke actoren heeft gevoerd.⁴⁵

6.1.2 Monitoring & evaluatie

De minister voor Klimaat en Energie bewaakt voortgang en samenhang door middel van centrale monitoring & evaluatie en organisatie van een interdepartementaal regieteam dat zicht houdt op de verschillende onderdelen van de uitvoering van het klimaatbeleid bij departementen en bij mede-overheden. De monitoring van het klimaatbeleid, beschikbaar via het Dashboard Klimaatbeleid (www.dashboardklimaatbeleid.nl), wordt verdiept, onder andere in samenwerking met mede-overheden. Er wordt gestart met een (lerend) evaluatietraject dat loopt over de periode 2022-2024 en inbreng moet opleveren voor bijstelling van het nieuwe klimaatplan. Op dit moment voert PBL een studie uit naar de scope van de evaluatie, waarin ook de actuele ontwikkelingen worden meegenomen. We zullen hiervan in de concept Klimaatnota die in september naar de TK gaat een tussenstand geven.

6.1.3 Regie op de ontwikkeling naar een duurzaam energiesysteem

Om de gewenste versnelling in de transitie van het energiesysteem tot stand te brengen heeft het kabinet besloten de regie op de ontwikkeling van het energiesysteem steviger in handen te nemen. Het kabinet doet dit omdat de snelheid waarmee we het energiesysteem om willen bouwen tot tal van complexe coördinatievragen leidt. Publieke en private partijen moeten komende jaren beslissingen nemen om vanuit hun eigen rol richting te geven aan de energietransitie, maar lopen hierbij op tegen onderlinge afhankelijkheden en onzekerheden over de ontwikkeling van het energiesysteem als geheel. Hieruit volgt de behoefte aan sturing vanuit de Rijksoverheid om deze coördinatieproblemen te helpen oplossen en afgewogen keuzes te maken over de ontwikkelrichting van het systeem als geheel en op lange termijn.

Er is op nationaal niveau het Programma Energiesysteem ingericht (Kamerstukken 32813-965). Met dit programma wordt de ontwikkeling van het energiesysteem gezien vanuit een *samenhangend perspectief* -over alle sectoren heen en lopende programma's heen- en gericht op de *lange termijn*, het energiesysteem waarop we in 2050 willen uitkomen. Vanuit deze uitgangspunten worden de systeemvragen in kaart gebracht waarop keuzes nodig zijn en worden stap voor stap keuzes gemaakt tegen de achtergrond van de klimaatdoelen. Hieronder staat een kort overzicht van de concrete stappen en producten waarmee de regie op ontwikkeling van het energiesysteem wordt ingevuld:

- Beleidsmaatregelen die volgen uit het Coalitieakkoord worden getoetst op hoe ze passen bij de beoogde ontwikkeling van het energiesysteem op lange termijn. De netbeheerders geven in een quick scan aan wat de gevolgen van het Coalitieakkoord zijn voor het energiesysteem. De netbeheerders geven in een *quickscan* aan wat de gevolgen van het Coalitieakkoord zijn voor het energiesysteem. Ook zijn er bij het Uitvoeringsoverleg Energiesysteem (voorheen Uitvoeringsoverleg Elektriciteit) enkele rapporten gemaakt die ingaan op de verwachte extra elektriciteitsvraag uit andere sectoren. De quickscan van de netbeheerders en de rapporten van het Uitvoeringsoverleg zullen tezamen met een inhoudelijke reactie van de minister voor Klimaat en Energie voor de zomer naar de Tweede Kamer verzonden worden.
- Met de ontwikkeling van het Nationaal Plan Energiesysteem 2050 (NPE) worden richtinggevende keuzes gemaakt en uitgewerkt voor de ontwikkeling van het energiesysteem. Het NPE wordt een terugkerend instrument waarin deze keuzes op samenhangende manier worden gepresenteerd. Voor de zomer ontvangt uw Kamer een brief met de *contouren van het Nationaal Plan Energiesysteem 2050*. Deze brief bevat eerste richtinggevende uitspraken over het energiesysteem en kondigt aan welke systeemvragen in het kader van het NPE verder worden uitgewerkt.

⁴⁵ Het advies van TwijnstaGudde is beschikbaar op <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2022/05/30/advies-governance-klimaatakkoord-nov2021>

- In het najaar van 2022 publiceert de *onafhankelijke onderzoekscommissie* een analyse over het energiesysteem van de toekomst. Uw kamer ontvangt hierover een appreciatie vanuit het kabinet en de uitkomsten van deze analyse worden verwerkt in het NPE.
- Het NPE krijgt doorwerking naar verschillende sectorale programma's, zoals het Programma Infrastructuur Duurzame Industrie, Regionale Energiestrategie en Programma Energiehoofdstructuur.
- In het najaar stelt het kabinet het tweede *Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK)* vast. Hierin wordt de ontwikkeling van infrastructuur van nationaal belang ten behoeve van de ontwikkeling van het energiesysteem geprioriteerd. Er wordt gewerkt aan *verbreding* van het MIEK, zodat keuzes tot stand komen vanuit een breed beeld over alle sectoren heen. En er wordt gewerkt aan verdieping van het MIEK, zodat keuzes over infrastructuur op nationaal niveau in samenhang komen met keuzes over infrastructuur op regionaal niveau.
- De interbestuurlijke regie op het energiesysteem zal door het kabinet worden gevoerd via overleg met de koepels en de netbeheerders. Op regionaal niveau zal eveneens regie plaatsvinden op het energiesysteem, vergelijkbaar en in samenhang met de wijze waarop dit op nationaal niveau plaats gaat vinden, onder andere door de verdieping van de MIEK naar regionaal niveau.
- Op regionaal niveau wordt er in diverse pilots gewerkt aan *integraal programmeren*. Dit is een werkwijze waarin overheden, netbeheerders en andere betrokkenen samenwerken om de ontwikkeling van infrastructuur op regionaal niveau te prioriteren en ruimtelijk te organiseren vanuit een sectoroverstijgende analyse van vraag en aanbod binnen een regio. Vanuit het PES is de Rijksoverheid betrokken bij de ontwikkeling van deze werkwijze en de lessen die hieruit volgen voor de aansturing van de energietransitie op regionaal niveau. Ook wordt gekeken hoe regionale keuzes passen bij de beoogde ontwikkeling van het nationale energiesysteem op lange termijn.
- In het najaar ontvangt uw Kamer een brief over kansrijke ontwikkelrichtingen voor de ruimtelijke uitwerking van het energiesysteem als onderdeel van het Programma Energiehoofdstructuur (PEH). In de eerste helft van 2023 ontvangt uw Kamer naar verwachting het *ontwerp Programma Energiehoofdstructuur*. Hieronder vindt u meer informatie over de werkwijze van het PEH.
- In 2023 ontvangt uw Kamer het eerste *Nationaal Plan Energiesysteem 2050* als onderdeel van de cyclus waarin het (concept) Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) verschijnt.

6.1.4 Regie op ruimte voor het energiesysteem

Een CO₂-neutraal energiesysteem vraagt meer ruimte dan een fossiel energiesysteem. De Rijksoverheid heeft daarom het voortouw in het opstellen een programma onder de Omgevingswet, gericht op de ruimtelijke planning van en het maken van ruimtelijke reserveringen voor de nationale energie-infrastructuur. Dit is het Programma Energiehoofdstructuur. Om tot robuuste keuzes voor kansrijke nieuwe ontwikkelrichtingen te komen, worden deze afgewogen aan de hand van o.a. systeemefficiëntie, uitvoerbaarheid, brede welvaart, ruimtebeslag en de effecten op de omgeving. Bovendien wordt synergie gezocht met andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de verduurzaming van de economie, verstedelijking of natuurbehoud.

Aan de hand van verschillende mogelijke ontwikkelingen van het energiesysteem voor 2050 kijkt PEH naar de benodigde ruimte om knelpunten in het energiesysteem op te lossen, en naar ruimtelijke effecten van bepaalde systeemkeuzes, bijvoorbeeld een energiesysteem met een groot aandeel waterstof, of juist een systeem wat uitgaat van zoveel mogelijk elektrificatie. PEH beoogt op basis daarvan o.a. ruimtelijke ontwikkelrichtingen voor hoogspanning, buisleidingen en locaties voor conversie en opslag van nationaal belang aan te wijzen. Op die manier ontstaat tevens inzicht om ruimtelijke impact mee te wegen in keuzes voor de energiemix van de toekomst.

De totstandkoming van het PEH vindt plaats in nauwe samenwerking met mede-overheden, netbeheerders en andere belanghebbenden. Het ontwerp-programma wordt verwacht in de eerste helft van 2023.

6.1.5 Regie op de voortgang van wetgeving

Het klimaatbeleid vergt een ambitieus wetgevingsprogramma. Voor het bereiken van de klimaatdoelen worden diverse instrumenten ingezet, waarbij wet- en regelgeving één van de belangrijkste is. De urgentie van de klimaat- en energietransitie vraagt dat wet- en regelgeving in hoog tempo wordt ontwikkeld. Een groot risico voor de uitvoering van het klimaatbeleid is dat de uitvoering van het wetgevingsprogramma, waarvoor kabinet en beide Kamers nodig zijn, vertraging oploopt. Om voortgang en samenhang van (de uitvoering van) wetgeving te borgen is onder de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie een hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch overleg ingesteld. Hierin wordt aan de hand van een samenhangend wetgevingsprogramma de voortgang en de planning van het geheel aan wet- en regelgeving op het gebied van klimaat gemonitord en bewaakt.

In dit beleidsprogramma en vervolgens twee keer per jaar, zal aan de Kamer worden gerapporteerd over de voortgang van het wetgevingsprogramma. Het wetgevingsprogramma bestaat uit drie delen. In deel I wordt gerapporteerd over de voortgang van de in voorbereiding zijnde klimaatwet- en regelgeving. Aan de hand van staafdiagrammen wordt o.a. inzichtelijk gemaakt welke wetgevingsproducten op schema liggen en welke vertraging hebben opgelopen per sector. In deel II wordt ingegaan op ontwikkelingen die zich het afgelopen jaar (vanaf juli 2021) hebben voorgedaan in het internationaal en Europees klimaatrecht. Vervolgens wordt in deel III ingegaan op recente uitspraken en rechtelijke procedures waarin het klimaatbeleid van (buitenlandse) overheden ter discussie is gesteld. In bijlage 2 is het wetgevingsprogramma opgenomen.

6.2 Afspraken over de samenwerking met mede-overheden

Om klimaatbeleid tot een succes te maken, is het naast sterkere Rijksregie ook nodig dat alle overheden schouder aan schouder werken. Het Rijk en mede-overheden hebben elkaar nodig om resultaten te kunnen boeken. Daarom intensiveren de overheden hun samenwerking, wordt op onderdelen van het klimaatbeleid vanuit de verschillende verantwoordelijkheden gezamenlijk gestuurd en wordt in een aantal gevallen gewerkt met interbestuurlijke programma's. Het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) maken afspraken over de rol van de mede-overheden bij dit beleidsprogramma. In het Bestuurlijk Overleg klimaat & energie van 23 mei 2022 is overeenstemming bereikt over concept bestuurlijke afspraken. Deze tekst wordt met een positief advies aan de bestuursvergaderingen en/of achterbannen van de koepels voorgelegd en is ter kennisname bijgevoegd bij dit beleidsprogramma [zie bijlage 3].

In deze concept afspraken wordt ingegaan op de verdeling van gelden uit het coalitieakkoord die zijn bedoeld voor uitvoering van het klimaat- en energiebeleid door de medeoverheden. Op basis van het ROB-advies “van Parijs naar Praktijk” is gekozen voor een uitkeringsvorm waarbij aan de ene kant de administratieve lasten van financiële rapportage beperkt blijven en aan de andere kant met geïntensiverde monitoring vanuit de decentrale overheden het zicht op de uitvoering in de praktijk wordt verstevigd. Naast de overkoepelende afspraken zijn ook afspraken gemaakt op sectoraal niveau. Om goed zicht te houden op de voortgang van de afspraken wordt minimaal vier keer per jaar een Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie (BO K&E) georganiseerd onder voorzitterschap van de minister voor Klimaat en Energie. Hierbij sluiten de sectorbewindspersonen waar relevant ook aan. Gezamenlijk volgen wij de voortgang van het beleid en bespreken wat nodig is om de klimaatdoelen te halen. Daarbij betrekken we ook welke wijzigingen er nodig zijn in het sectoraal beleid om de klimaatdoelstellingen te helpen realiseren. Deze BO's worden ambtelijk integraal vanuit een interbestuurlijk directeurenoverleg voorbereid. Dit overleg is schakel en vliegwiel in de samenwerking tussen de overheden. De verdere invulling van de samenwerking en de werkorganisatie wordt nog nader vormgeven en is onderwerp van verder gesprek.

6.3 De Klimaatraad geïnspireerd op de Britse Climate Change Committee

Er komt een Klimaatraad (een onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad naar voorbeeld van het Climate Change Committee (CCC) in het VK) die het beleid beoordeelt en erover adviseert.

Adviestaak / Opdracht

De eerste opdracht aan de Klimaatraad betreft een advies over klimaatneutraliteit (2050) en doorvertaling daarvan naar de beleidsagenda 2025-2035, zijnde de horizon van het Klimaatplan en het Integraal nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK), die beiden in 2024 moeten worden opgeleverd. Dit eerste advies moet in de tweede helft van 2023 verschijnen.

Daaropvolgend stelt de Klimaatraad elke vijf jaar een lange termijn advies op ten behoeve van een kabinetsvisie op een klimaatneutrale samenleving die wordt verwerkt in het Klimaatplan en INEK. We vragen de Klimaatraad om in de lange termijn adviezen in ieder geval de volgende onderdelen op te nemen:

- (Keuzes ten aanzien van) transitiepaden (opties en timing) naar klimaatneutraliteit in de sectoren
- Maatschappelijk draagvlak
- Gedrag van burgers en bedrijven
- Samenhang in beleid (w.o. het beleid gericht op adaptatie en biodiversiteit)
- Verhouding nationale beleid en ontwikkelingen in het internationale beleid
- Benodigde innovaties en toekomstig verdienvermogen
- Investeringsopgave.

Jaarlijks houdt de Klimaatraad vinger aan de pols door een “Staat van het Klimaat” op te leveren. De Klimaatraad maakt gebruik van rapporten en onderzoeken van andere partijen (zoals de Klimaat- en Energieverkenning) of laat zelf onderzoek uitvoeren. Ten behoeve van de adviezen betreft de Klimaatraad desgewenst stakeholders en burgers. De Klimaatraad geeft zowel gevraagd (door kabinet en parlement) als ongevraagd advies.

De Klimaatraad heeft een brede focus (klimaatwetenschap, energie, economie, sociaal-maatschappelijk etc.) en beperkt zich in eerste instantie tot mitigatie. Omdat er, zeker op de lange termijn, samenhang is tussen mitigatie en adaptatie, zal door de bemensing van de Klimaatraad geborgd worden dat er voldoende kennis en expertise over adaptatie aanwezig is. Advisering over adaptatie is grotendeels belegd bij de Deltacommissaris t.b.v. de Nationale Adaptatiestrategie en in overleg zal bezien worden op welke wijze de Deltacommissaris betrokken kan worden bij de Klimaatraad. Op een later moment zou het een optie kunnen zijn om, naar Engels voorbeeld, een aparte Adaptatie Commissie in te richten waarbij voorzitter ook lid is van de Klimaatraad. Naast de klimaatraad is er een expertteam energiesysteem 2050, dat onafhankelijk werkt aan een feitenbasis en de mogelijkheden in kaart brengt hoe de energietransitie op een efficiënte en evenwichtige manier versneld kan worden. Resultaten kunnen worden meegenomen in het NPE. De samenhang tussen de klimaatraad en het expertteam wordt op ambtelijk niveau in goed overleg bezien.

Juridische borging

De Klimaatraad wordt, conform de Kaderwet adviescolleges, bij wet ingesteld. Dat kan door de Klimaatraad op te nemen in de Klimaatwet of door een nieuwe Wet Klimaatraad. Daarbij wordt uitgegaan van de voorwaarden uit de Kaderwet adviescolleges. De belangrijkste zijn:

De adviestaak wordt omschreven;

- De samenstelling van de raad bestaat uit 1 voorzitter en ten hoogste 14 leden (benoemd bij koninklijk besluit); de leden worden benoemd op grond van deskundigheid en maatschappelijke kennis en ervaring;
- De raad adviseert gevraagd en ongevraagd;

- De raad stelt jaarlijks (voor 1 september) een werkprogramma op en betreft daarbij ook het door de minister aangeleverde overzicht van de voornemens om advies te vragen. De minister stelt het werkprogramma vast en zendt dit aan het parlement;
- De raad brengt jaarlijks (voor 1 april) verslag uit van zijn werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar en elk 4e jaar een evaluatieverslag;
- Het kabinet is verplicht te reageren op de adviezen van de raad.

Samenstelling

De Klimaatraad bestaat uit 8-10 onafhankelijke leden (vergelijk CCC bestaat uit 8 leden), afkomstig uit verschillende disciplines, met wetenschappelijk statuut en met bewezen expertise in het vakgebied. De leden van de Klimaatraad worden geworven via een open sollicitatieprocedure en krijgen een aanstelling voor 2-4 dagen per maand. De leden nemen zitting op persoonlijke titel en vertegenwoordigen geen belangengroeperingen.

Secretariaat

De Klimaatraad wordt ondersteund door een deskundig secretariaat o.l.v. een algemeen secretaris. Dit secretariaat heeft zowel kennis van en ervaring met wetenschap als met beleid. Het secretariaat is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de adviezen.

Proces en planning

Op korte termijn wordt een kwartiermaker aangesteld die aan de slag gaat met het uitwerken van de opdracht (waarbij ook de uitkomst van de *wetenschapstoets op klimaatverantwoording* wordt betrokken), het opstellen van een profielschets en sollicitatieprocedure voor de leden van de Klimaatraad en het inrichten van een secretariaat. In de kwartiermakersfase moet een besluit genomen worden over de vraag of de Klimaatraad een eigen adres krijgt of zal intrekken bij een bestaande instantie. Het streven is om in het najaar van start te kunnen gaan met de Klimaatraad.

6.4 Inrichting van het brede maatschappelijke Klimaatoverleg

De minister voor Klimaat en Energie heeft de voorzitter van het voortgangsoverleg van het Klimaatakkoord (VGO) geraadpleegd over de functie van het VGO in de versterkte uitvoeringsstructuur. Terwijl het VGO niet langer nodig is om de voortgang van het Klimaatakkoord regulier te bespreken omdat het Rijk de centrale regierol in de uitvoering op zich neemt, zijn de (maatschappelijke) platformfunctie en signaalfunctie die het VGO nu vervult, onverminderd relevant. Het is daarbij volgens de voorzitter van het VGO wel wenselijk om meer maatschappelijke partijen en andere partners vanuit de samenleving te betrekken bij het klimaatbeleid.

Het advies van de voorzitter van het VGO is om het VGO te vervangen door een platform voor maatschappelijke dialoog en reflectie. De minister voor Klimaat en Energie geeft hieraan gevolg door het Overlegorgaan voor de Fysieke Leefomgeving (OFL) te vragen dit platform te faciliteren. De voorzitter krijgt de opdracht om het gesprek met maatschappelijke partijen over het klimaatbeleid in te richten. Hierbij zal geen sprake zijn van een vast overleg met vaste deelnemers, maar zal de voorzitter naar eigen inzicht en in overleg met de minister voor Klimaat en Energie het overleg met verschillende partijen vormgeven om signalen op te halen en processen aan te jagen. De voorzitter kan op deze wijze de voorzitters van de uitvoeringsoverleggen, NGOs en burgers (waaronder jongeren) betrekken. De voorzitter kan op basis van de reflecties uit de maatschappij vervolgens gevraagd en ongevraagd aan de minister voor Klimaat en Energie adviseren. Het mandaat van de voorzitter wordt ruim geformuleerd zodat hij/zij voldoende ruimte heeft het klimaatoverleg flexibel en effectief te organiseren. Hij/zij kan voortbouwen op ervaringen en producten van het huidige VGO zoals de webinars en de jaarlijkse klimaatdag.

6.5 Stroomlijning Klimaatwetcyclus met begrotingscyclus

Het kabinet zal twee keer per jaar over de voortgang van het klimaatbeleid rapporteren, aansluitend bij de begrotingscyclus. In het najaar wordt in de Klimaatnota verantwoording afgelegd over de resultaten van het Klimaatbeleid aan de hand van informatie uit het Dashboard Klimaatbeleid en de cijfers over gerealiseerde emissies en ramingen uit de KEV. Vanaf 2023 zal jaarlijks in het voorjaar, het beleidsprogramma worden geactualiseerd en bijgesteld op basis van de uitkomsten uit de Klimaat en Energieverkenning van het jaar daarvoor. Dit vormt dan weer de basis voor de Klimaat en Energieverkenning in het najaar.

In de Kamerbrief van 11 februari 2022 is aangekondigd dat de concept-Klimaatnota dit jaar met Prinsjesdag gepubliceerd wordt. PBL zal dit jaar eveneens op Prinsjesdag de hoofdramingen voor het vastgestelde en voorgenomen beleid publiceren.⁴⁶ Tot slot zal de Raad van State conform de Klimaatwet ook advies uitbrengen over de concept-Klimaatnota. Dit jaar bundelt de Raad van State het advies over de klimaatnota met het advies over het ontwerp-beleidsprogramma. De reactie hierop zal het kabinet dus ook verwerken in het nader rapport. Eind oktober wordt de definitieve Klimaatnota samen met de definitieve Klimaat- en Energieverkenning waarin ook een raming van het geagendeerde beleid is opgenomen, aan het parlement gestuurd.

⁴⁶ Hiermee wordt voldaan aan een toezegging van de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingen tijdens het debat op 7 oktober 2021 om te kijken of de cyclus van de KEV beter kan worden afgestemd op de begrotingscyclus.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
T 070 379 8911

Juni 2022

