

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1230

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

We staan voor een grote uitdaging: het tegengaan van klimaatverandering om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5° Celsius. Het kabinet is ervan overtuigd dat Nederland met zijn creativiteit, innovatiekracht en ondernemerschap deze grote uitdaging aankan. Als rijk land dat veel uitstoot heeft veroorzaakt, hebben we de verantwoordelijkheid bij te dragen aan de oplossingen én de kennis en kunde om dat te doen.

De grote omwenteling waarmee we zijn begonnen, zal Nederland mooier, schoner en welvarender maken. In onze steden en dorpen zullen comfortabele en goed geïsoleerde huizen staan, zodat we minder geld kwijt zijn aan energie. We kunnen ontspannen in een groenere leefomgeving, die natuur de ruimte geeft en verkoeling biedt tijdens hete zomers. En we verdienen ons geld in een economie die op duurzame activiteiten is gebaseerd, die minder afhankelijk is van een beperkt aantal fossiele energie exporterende landen, en die zo onze welvaart ook voor toekomstige generaties zeker stelt. In de transitie zijn de uitdagingen van vandaag de verdienkansen van morgen. Het kabinet wil ruim baan maken voor alle bedrijven die de omslag willen maken. Van kleinbedrijf tot grootbedrijf. Het adagium is daarbij: liever groen hier, dan grijs elders. Daarom helpen we bedrijven die van hun uitstoot af willen en met goede afspraken de ambitie tonen om kopposities in te nemen in de duurzame groeimarkten van morgen.

Het kabinet is hoopvol over de toekomst van Nederland en de kansen die de transitie biedt. Ook al stemt het nieuws dat ons overspoelt over klimaatverandering soms somber. Van het wetenschappelijk bewijs valt immers niet meer weg te kijken. Het klimaat verandert onder invloed van de mens, en dat proces gaat bovendien steeds sneller. Voor wie nu geboren worden zal dat, tegen de tijd dat zij oud zijn, zeer ernstige gevolgen hebben. Wie nu geboren worden zullen in toenemende mate extreme hitte en droogte meemaken, maar ook vaker extreme regenval en overstromingen. De zeespiegel zal stijgen en het veranderende klimaat zal ook negatieve gevolgen meebrengen voor de gezondheid. Daarnaast

zullen meer mensen migreren door klimaatverandering en door tekorten aan voedsel en water die daardoor kunnen ontstaan. De wetenschap laat gelukkig ook zien dat we deze ontwikkelingen nog kunnen tegengaan. Als we samen de uitstoot van broeikasgassen drastisch verlagen, kunnen we onze aarde ook voor toekomstige generaties leefbaar en bewoonbaar houden. Technisch kan het. Het komt aan op het maken van maatschappelijk gedragen keuzes en meer tempo in de uitvoering. De tijd van vrijblijvendheid is voorbij. De knop moet om.

Inhoud en opzet van deze brief

In 2050 is Nederland onderdeel van een klimaatneutraal Europa. In 2030 willen we als tussenstap ten minste 55% minder CO₂-uitstoten ten opzichte van 1990. Dit zijn de doelen in de aangescherpte Klimaatwet. Met het beleidsprogramma Klimaat, dat een aanvulling is op het Klimaatplan van 2019 en in het voorjaar van 2022 werd aangeboden aan uw Kamer, is het beleid uitgewerkt gericht op de hogere 2030-doelstelling. Ten opzichte van 1990 stoten we met huidige beleid in 2030 39–50% minder broeikasgassen uit is nu de prognose van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), als het beleid dat is ingezet voortvarend en volledig worden uitgevoerd. Hoewel we al veel doen om de uitstoot omlaag te brengen, is méér nodig om de doelstelling te halen.

In het Coalitieakkoord is afgesproken om het klimaatbeleid te richten op een hogere opgave van circa 60% reductie, zodat het doel in de Klimaatwet met grotere waarschijnlijkheid wordt gehaald. Met deze brief presenteert het kabinet een aanvullend pakket aan maatregelen dat hieraan invulling geeft. Het pakket bestaat uit subsidies, normering en beprijzing. Onderdeel daarvan is het (eerste) ontwerp-Meerjarenprogramma voor de besteding van middelen uit het Klimaatfonds (bijlage 2).

Ik bied u dit beleidspakket aan mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Minister voor Natuur en Stikstof (N&S), de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W), de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (FB) en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Deze brief bestaat uit vier delen. Deel I gaat in op de opdracht om te komen tot een rechtvaardig, uitvoerbaar en ambitieus klimaatbeleid. Deel II beschrijft de maatregelen die het kabinet met deze brief aanbiedt aan uw Kamer en het perspectief per sector waaraan deze maatregelen moeten bijdragen. Deel III geeft een toelichting op de besluitvorming. Deel IV gaat in op de vervolgstappen.

Deel I: Een rechtvaardig, uitvoerbaar en ambitieus klimaatbeleid

Rechtvaardig klimaatbeleid

Klimaatbeleid is er voor iedereen. Vanwege geldzorgen, beperkte tijd of minder digitale vaardigheden, is er een groeiende groep mensen die moeite heeft om mee te komen in de transitie. Zij hebben bijvoorbeeld geen spaargeld om te verduurzamen, weten niet hoe ze subsidies kunnen aanvragen of hebben niet de tijd om hun huis te verduurzamen. Of ze wonen in een huurhuis waardoor ze voor verduurzaming afhankelijk zijn van de verhuurder. Het kabinet wil deze groep extra ondersteuning bieden met subsidies en ontzorging.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft aandacht gevraagd voor rechtvaardigheid in het klimaatbeleid en roept op expliciet te zijn over de principes van verdelende rechtvaardigheid die worden gehanteerd. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de WRR ter harte en zal voor de zomer met een kabinetsreactie komen op het rapport. Het kabinet houdt in het klimaatbeleid rekening met het nut voor de maatschappij, waarbij de bijdrage aan de klimaatdoelen en de kosten voor de maatschappij worden meegewogen. Het kabinet wil dat de «uitstoter» betaalt, en dat verduurzaming loont. We kijken ook naar draagkracht. Het kabinet wil bijvoorbeeld niet dat alleen mensen die investeringen kunnen voorfinancieren profiteren van overheidsregelingen. Van sterkere schouders wordt verwacht dat zij zwaardere lasten kunnen dragen: lastenstijgingen voor lage en middeninkomens worden zoveel mogelijk beperkt. Bij de vormgeving van subsidieregelingen kijken we niet alleen naar de grootste impact op de doelen, maar ook naar de vraag of overheidsondersteuning terecht komt bij huishoudens en ondernemers die deze het hardst nodig hebben. Voor het kabinet is nooit één rechtvaardigheidsprincipe dominant. Het gaat er om dat het pakket van maatregelen samen tot een rechtvaardige uitkomst leidt. En er zullen gedurende de transitie voortdurend momenten zijn waarop we het beleid zullen herijken.

Ook de eerste rapportage van Het Nationaal Klimaatplatform (NKP) die op 11 april 2023 verscheen onder de titel «Richting, Ruimte en Rechtvaardigheid» onderstreept het belang van een rechtvaardige transitie. Kees Vendrik, voorzitter van het platform, adviseert op basis van 100 gesprekken in zijn eerste 100 dagen om meer richting te geven aan systeemveranderingen, meer ruimte te bieden voor maatschappelijke initiatieven explicieter aandacht te geven aan een rechtvaardige verdeling van lusten en lasten, met voorrang voor de meest kwetsbare groepen.

Het kabinet verwelkomt de aanbevelingen van het NKP en werkt graag intensief samen met het platform om concreet te maken welke aanpassingen nodig zijn om burgers, mkb'ers en maatschappelijke initiatieven te ondersteunen in het meedoen aan de transitie, en deze zo rechtvaardiger te maken. In de kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid in de energietransitie – die dit voorjaar naar de Kamer wordt gestuurd – komt het kabinet met een aanpak die burgerinitiatieven en -collectieven meer ruimte en ondersteuning geeft. We betrekken het NKP bij de uitwerking van deze aanpak.

Uitvoerbaar klimaatbeleid

Met het tempo dat we moeten maken zoeken we de grenzen op van wat tot en met 2030 uitvoerbaar is. Omdat we een inhaalslag moeten maken, knellen de randvoorwaarden voor verduurzaming. Is de noodzakelijke infrastructuur tijdig gereed? Zijn er genoeg vakkundige mensen om het werk te doen? Zijn wetten en regels op tijd aangepast?

We zien nu al dat het soms piept en kraakt. Dat kan vanwege de urgentie van de klimaatopgave geen reden zijn om maatregelen en ambities af te schalen. In plaats daarvan zetten we in op gerichte oplossingen waarmee we alles op alles zetten om de uitvoering van beleid te versnellen. Dat doen we samen met provincies, gemeenten, onderwijsinstellingen, netbeheerders, bedrijven en maatschappelijke partners (waaronder via het nieuwe NKP).

De uitdagingen rondom het elektriciteitsnet gaan we te lijf met het Landelijke Actieprogramma Netcongestie (LAN). Netbeheerders voeren investeringen op om het net sneller uit te breiden en het flexibel en optimaal te gebruiken. Het kabinet maakt het wettelijk mogelijk om

procedures, en daardoor doorlooptijden, voor energie-infrastructuurprojecten te versnellen. Tevens is het kabinet bereid om te participeren in de regionale netwerkbedrijven, zodat zij over voldoende kapitaal beschikken om voortvarend te investeren in het uitbreiden van het elektriciteitsnet. Het kabinet komt tegemoet aan de oproep van partijen tot Rijksregie via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK), zodat netbeheerders investeringen beter kunnen plannen en prioriteren en kunnen richten op plekken waar de capaciteit het meest knelt en uitbreiding maatschappelijk het meest urgent is. Met de komst van het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) willen we beter anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, door vooruit te plannen en te programmeren. In het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) werkt het kabinet samen met het bedrijfsleven, netbeheerders aan de verduurzaming van de industrie in Nederland, waarbij een belangrijke uitdaging is om de vraag en het aanbod van groene elektronen en moleculen goed op elkaar af te stemmen.

Dan de vakmensen: om te voorkomen dat tekorten leiden tot vertraging in de uitvoering, heeft het kabinet onlangs een Actieplan Groene en Digitale Banen gelanceerd. We doen ook een beroep op werkgevers om te blijven investeren in het om- en bijscholen van vakmensen. Zij pakken de handschoen op. Zo hebben de techniekbranches (WENB, FME, Bouwend Nederland, Techniek Nederland en de MetaalUnie) samen met VNO-NCW eind 2022 het Aanvalsplan Techniek aangeboden. Een mooi voorbeeld dat hieruit voortkomt is de pilot Techniek Inclusief, die ervoor zorgt dat vrouwen en andere minder vertegenwoordigde doelgroepen zich welkom, thuis en veilig voelen op de technische arbeidsmarkt.

Ambitieuze klimaatbeleid

In 2050 is Nederland onderdeel van een Klimaatneutraal Europa. Dat levert ons veel op. Met onze inzet in internationaal verband verminderen we de druk op verschillende, onderling samenhangende planetaire grenzen, zoals het verlies aan biodiversiteit en de verzuring van onze oceanen. We leveren een bijdrage aan de grote natuuropgaven waar we voor staan doordat door uitfasering van fossiele energie minder stikstof neerdaalt. En we boeken gezondheidswinst doordat de luchtkwaliteit verbetert.

De Nederlandse bijdrage aan een klimaatneutraal Europa wordt vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet. Dat geldt ook voor het tussendoel voor 2030, om nationaal ten minste 55% reductie van broeikasgassen te bereiken. We sturen op circa 60% reductie, zodat we bij tegenvallers toch het wettelijke doel halen.

Het kabinet presenteert met deze brief een aanvullend maatregelenpakket van circa 22 Mton.¹ Hiermee verwacht het kabinet, tezamen met de uitwerking van het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) zoals neergelegd in het beleidsprogramma Klimaat, dat de ambitie van ten minste 55%-reductie binnen bereik komt. Conform het Coalitieakkoord zet het kabinet nadrukkelijk in op «overprogrammering» van maatregelen.

Dit najaar blijkt met Prinsjesdag uit berekeningen van het PBL – vooruitlopend op de jaarlijks Klimaat- en Energieverkenning – waar de bandbreedte van uitstootreductie in 2030 op uitkomt. De komende jaren zullen we het beleid blijven toetsen op doelbereik en rechtvaardigheid en waar nodig bijsturen.

¹ Hierbij wordt uitgegaan van 22 Mton reductie t.o.v. het IBO-basispad uit het IBO-Klimaat.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de beoogde emissiereductie die het kabinet met dit pakket wil realiseren, de verdeling van het pakket over sectoren en de aanpassing van indicatieve restemissiedoelen op basis van het pakket.² De opbrengst uit sectoroverstijgende maatregelen is nog niet toegerekend aan de individuele sectoren. Dit bezien we bij de Klimaatnota in het najaar. Bij de inschatting van effecten in onderstaande tabel is rekening gehouden met een correctiefactor voor de samenhang tussen maatregelen, conform het IBO Klimaat. De Minister voor Natuur & Stikstof zal nog inzichtelijk laten maken wat de stikstofeffecten van het pakket zijn.

Voor de verdere transitie naar Klimaatneutraliteit werkt het kabinet aan de langetermijnstrategie als integraal onderdeel van het nieuwe Klimaatplan dat op basis van de Klimaatwet in 2024 moet verschijnen. Per brief is uw Kamer hierover op 17 maart 2023 geïnformeerd, zie ook deel III van deze brief.³

Tabel 1: Schatting emissies in 2030 uitgaande van het huidige beleid uit IBO Klimaat en de reductie per sector door aanvullende maatregelen. In megatonnen.

Sector	Uitstoot in 2030 o.b.v. IBO Klimaat	Aanvullende maatregelen	Restemissies 2030
Elektriciteit	17	4,0	13
Industrie + CE	34,8	5,2	29,6
Mobiliteit	25,0	4,0	21,0
Landbouw	20,5		17,9 ¹
Landgebruik	2,5	4 ¹	1,8 ¹
Gebouwde Omgeving	14,6	1,4	13,2
Sectoroverstijgend	–	3,2	–3,2
<i>Som van de sectoren</i>	114,4		93
Totaal nationale raming² (Basispad IBO)	113	Circa 22	91
<i>Additioneel reductie mondiaal</i>		<i>Circa 2,5</i>	

¹ De indicatieve restemissie van de landbouw is t.o.v. het Beleidsprogramma Klimaat aangescherpt met 1 Mton extra reductie in de glastuinbouw. De indicatieve opgave is niet gecorrigeerd voor het aanvullende beleid voor de veehouderij en akkerbouw, omdat de taakstelling in megatonnen van het NPLG (5 Mton) uit het Coalitieakkoord hierdoor niet wijzigt. Voor het landgebruik handhaaft het kabinet het restemissiedoel uit het Beleidsprogramma Klimaat.

² Het PBL en het IBO-Klimaat hebben in de ramingen rekening gehouden met interactie-effecten tussen de sectoren. De som van de emissiecijfers per sector is daardoor voor de geraamde uitstoot iets hoger, dan wat in deze tabel is weergegeven als nationaal totaal.

Deel II. Beschrijving van maatregelen

Hieronder volgt een beschrijving van het perspectief per sector en de nieuwe en aangepaste maatregelen die hieraan bijdragen. Daarna zijn de sectoroverstijgende maatregelen beschreven die het kabinet treft. Per sector is een balans gevonden tussen normering, beprijzing en subsidiëring. Daarbij is ook gekeken naar faciliterend beleid. In bijlage 1 is het overzicht van alle maatregelen opgenomen, inclusief de budgettaire afspraken. Deze bijlage bevat ook een overzicht van de verantwoordelijke bewindspersonen die de verdere uitwerking van de maatregelen ter hand nemen.

² Hiermee is voldaan aan de moties met Kamerstuk 32 813, nrs. 1127 en 1129.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1180.

2A. Elektriciteit: de transitie naar CO₂-vrij

De elektriciteitsvoorziening dient voorop te lopen in de verduurzaming van Nederland. De beschikbaarheid van voldoende duurzame elektriciteit is een belangrijke randvoorwaarde om de industrie, transport- en dienstensector en onze huizen te verduurzamen. Om deze toegenomen vraag naar elektriciteit op te vangen, zijn grote stappen nodig in de vergroening van ons elektriciteitsnet. Daarnaast is het nodig om de bestaande uitstoot – nu ongeveer een vijfde deel van onze totale CO₂-uitstoot – in rap tempo te verlagen. Hiermee zorgen we er bovendien voor dat we onafhankelijker worden van de import van fossiele brandstoffen uit het buitenland.

Aanvullende beleidsinzet

Het kabinet scherpt de ambitie voor de elektriciteitssector aan: het streven wordt om al in 2035 in Nederland een CO₂-vrije elektriciteitsproductie te hebben, die betaalbaar en betrouwbaar is. Het perspectief is een elektriciteitssysteem waarin fabrieken slim inspelen op momenten waarop er een overschot aan voordelige duurzame stroom is, en waarin we elektriciteit slimmer gebruiken, en flexibel genoeg zijn om periodes met minder zon en wind op te vangen. Leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie houden we in de gaten door ontwikkelingen goed te monitoren en jaarlijks bij te sturen als daartoe aanleiding is.

Hoewel de verduurzaming van onze elektriciteitsvoorziening voortvarend gaat, ziet het kabinet kansen om op een aantal punten te versnellen. Het vergroten van het aanbod van wind- en zonne-energie speelt daar een belangrijke rol in, wat ook investeringen in ons elektriciteitsnet vraagt. Maar we moeten ook voldoende elektriciteit produceren op momenten dat er minder of geen wind en zon is. Hiervoor zet het kabinet in op de uitbreiding van CO₂-vrij regelbaar vermogen, aanvullende energieopslag en extra beleid op het uitbalanceren van de energievraag.

Voor regelbaar vermogen zijn we nu vooral afhankelijk van elektriciteitscentrales op aardgas, kolen of biograndstoffen. Per 2030 is de productie van elektriciteit op basis van kolen verboden.⁴ We onderzoeken welke maatregelen we kunnen nemen om bestaande elektriciteitscentrales zo snel mogelijk op hernieuwbare energiedragers te laten draaien. Hierbij kijken we bijvoorbeeld naar het stimuleren van het gebruik van waterstof. Uiteindelijk is het elektriciteitssysteem in 2035 door de groei van hernieuwbare groene stroom en de ombouw van centrales helemaal CO₂-vrij. De inzet voor kernenergie is dat de nieuwe centrales rond 2035 een belangrijke rol gaan spelen in het CO₂-vrije elektriciteitsstelsel. Als twee extra centrales rond die tijd operationeel zijn, groeit het aandeel kernenergie naar meer dan 10 procent van de elektriciteitsmix. Met twee extra centrales die rond die tijd operationeel moeten zijn, groeit het aandeel kernenergie naar meer dan 10% van de elektriciteitsmix. Ook

⁴ In het Commissiedebat Klimaat en Energie van 15 februari jl. (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 122) heb ik toegezegd de voor- en nadelen te schetsen van het vervroegd sluiten van de kolencentrales. Met 4 GW vormen kolencentrales in 2025 bijna 20% van het opgestelde regelbare vermogen. Flexibiliteitsopties, zoals batterijen en vraagsturing, kunnen deels in de behoefte voorzien om vraag naar en aanbod van elektriciteit in balans te houden, maar zijn in 2025 onvoldoende beschikbaar om het volledig wegvallen van kolencentrales te kunnen dekken. TenneT geeft aan dat bij het per 2025 uit bedrijf nemen van alle kolencentrales de verwachting is dat de leveringszekerheidsnorm op dat moment onmiddellijk wordt overschreden. Er kunnen dan geen maatregelen genomen worden om dit te voorkomen. Gas zou de enige brandstof zijn die regelbaar vermogen levert. Vanuit energie-diversificatieperspectief is dat, zeker gegeven de Russische agressie in Oekraïne, onwenselijk. Het raakt ook de betaalbaarheid, omdat de Nederlandse elektriciteitsprijs dan nog sterker afhankelijk wordt van de kostprijs van gas.

versnellen we de ontwikkeling van *Small Modular Reactors* (SMR's) die in hun ontwerpfase dicht tegen de markt aan zitten. Dit doen we door de waardeketen te versterken en de ontwikkelaars van SMR's te koppelen aan de Nederlandse maakindustrie.

We zetten in op elektriciteitsopslag door te investeren in batterij-innovaties en door het verplichten van batterijen bij grootschalige zonneparken. Hiermee kan zonne-energie ook gebruikt worden als de zon niet schijnt en wordt het elektriciteitsnet ontlast. Ook stimuleren we waterstofproductie op zee en uitwisseling van energie met andere Noordzeelanden, zodat energie langdurig opgeslagen en uitgewisseld kan worden.

We zetten in op een balancering van de elektriciteitsvraag. Door ons elektriciteits- en waterstofnetwerk fors uit te breiden en nog beter aan te sluiten op omliggende landen, en samen te werken met landen die waterstof kunnen leveren, kunnen elektriciteit en waterstof gemakkelijker geïmporteerd en geëxporteerd worden en kunnen we beter inspelen op lokale onbalans in vraag en aanbod. Ten slotte blijft energiebesparing van groot belang. Immers, alle energie die we besparen, hoeven we niet op te wekken of te importeren. Daarom breiden we de energiebesparingsplicht voor grootverbruikers uit en komen er energiebesparingsdoelen per sector.

2B. Industrie; de transitie naar klimaatneutraal en circulair produceren

Een klimaatneutrale, circulaire industrie kan een nieuwe aanjager worden van het verdienvermogen van Nederland. De industrie draagt nu bovengemiddeld bij aan innovatie, productiviteit en hoogwaardige banen. Tegelijkertijd is het ook de sector met de meeste uitstoot. In de energietransitie kan de industrie een vliegwiel functie vervullen en een centrale rol spelen in de transitie naar een circulaire economie. Volgens de Klimaat- en Energieverkenning 2022 (KEV2022) biedt het bestaande en geagendeerde beleid voor de industrie zicht op het behalen van het klimaatdoel en een significante daling van de stikstofuitstoot. De onzekerheid daarover is echter nog groot, met name ten aanzien van de realisatie van randvoorwaarden die de industrie nodig heeft om te verduurzamen, zoals vergunningen en infrastructuur. Dit is de belangrijkste uitdaging van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI). Binnen het pakket aanvullende maatregelen dat het kabinet treft, wordt een extra bijdrage gevraagd van de industrie. Hierbij houden we oog voor de concurrentiepositie van de industrie en zetten we ons in voor vergroening in Nederland, zodat uitstoot niet weglekt naar andere landen. Om die reden stimuleert het kabinet de verduurzaming van bedrijven met ondersteunend instrumentarium⁵ en werkt het aan het op orde brengen van de randvoorwaarden voor verduurzaming via het NPVI.⁶ Er is daarbij ook aandacht voor de industrie die niet gevestigd is in de grote 5 industrieclusters. Voor deze zogeheten «cluster 6»-bedrijven wordt binnen het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) ondersteuning georganiseerd om concrete knelpunten voor verduurzaming te identificeren en weg te nemen.

Aanvullende beleidsinzet

Met een gebalanceerde combinatie van normering, beprijzing, subsidiëring worden bedrijven gestimuleerd en gefaciliteerd om in Nederland te verduurzamen. Naast de CO₂-heffing en de CO₂-minimumprijs, is de

⁵ Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 135.

⁶ Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 176.

maatwerkpaak voor de grootste industriële uitstoters een effectieve route om de uitstoot van de industrie sneller te verlagen. Het kabinet intensificeert daarom de maatwerkafspraken met de grootste industriële uitstoters tot een opgave van 3,5 Mton in 2030 ten opzichte van de CO₂-heffing. Om deze extra reductie te bereiken wordt zo nodig een grotere groep bedrijven benaderd en worden extra middelen vrijgemaakt. Om de verplaatsing van uitstoot te voorkomen, wordt ervoor gezorgd dat de door de maatwerkafspraken vrijvallende dispensatierechten niet meer verhandeld worden. Om te komen tot nog verdere CO₂-reductie zet het kabinet in op maatregelen om de transitie van een lineaire naar een circulaire economie te versnellen. Zo wordt ingezet op circulaire plastics ketens door normering en verbeterde beprijzing van afvalverbranding (inclusief kunststof) door afvalverbrandingsinstallaties (Avi's), in combinatie met subsidie (zie hieronder onder «circulaire economie»).

Daarnaast nemen we maatregelen om ervoor te zorgen dat de eerder afgesproken opgave van 4 Mton onder de CO₂-heffing zeker wordt gehaald. Zoals eerder aangekondigd wordt het tarief van de CO₂-heffing per 1 januari 2025 verhoogd op basis van een tariefstudie die het PBL uitvoert. De CO₂-heffing wordt daarnaast verlengd tot en met 2032 om meer investeringszekerheid te bieden. Met het oog op de voorziene capaciteitsproblemen op het elektriciteitsnet besluit het kabinet in plaats van de eerder afgesproken uitwerking van normering van e-boilers tot uitwerking van een verbod op de inzet van fossiele brandstoffen voor verwarmingsprocessen bij uitbreiding, nieuwbouw en vervanging van industriële productie-installaties.

De transitie naar een circulaire economie

De transitie naar klimaatneutraliteit en een circulaire economie zijn nauw verbonden. Het perspectief is een economie die bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering, maar ook aan het verbeteren van de biodiversiteit, aan een schonere leefomgeving, en aan de leveringszekerheid van grondstoffen. Het schaal waarop en het tempo waarmee wereldwijd grondstoffen worden gewonnen is immers onhoudbaar en leidt tot een overschrijding van planetaire grenzen.

In het Nationaal Programma Circulaire economie (NPCE) heeft het kabinet de maatregelen gepresenteerd om de komende jaren zuiniger om te gaan met grondstoffen. Het kabinet scherpt dit beleid aan. Vooruitlopend op EU-wetgeving wordt per 2027 een nationale verplichting voor plasticproducenten ingevoerd om de toepassing van gerecycled plastic of biogebaseerd plastic te stimuleren. Het voornemen is om de verplichting te laten oplopen naar 25%-30%⁷ plastic recycalaat of biogebaseerd plastic in 2030. Deze verplichting is van toepassing op alle plastics die in Nederland en voor de Nederlandse markt worden geproduceerd. Export is dus uitgezonderd. Het kabinet gaat vanuit het Klimaatfonds bedrijven ondersteunen bij deze transitie naar een circulaire plasticeten. Daarnaast wordt bij de Avi's nog veel kunststof verbrand dat ook gerecycled kan worden, waarmee bruikbare grondstoffen verloren gaan en broeikasgassen onnodig worden uitgestoten. Het kabinet zet daarom in op meer kunststofsortering, verdere beprijzing van afvalverbranding en toepassing van negatieve emissies (CCS) waar wenselijk. Tot slot komt er extra geld beschikbaar voor het opschalen van circulaire innovaties om zo de circulaire transitie verder te ondersteunen.

⁷ Betreft een bandbreedte. Het precieze eindniveau wordt bij verdere uitwerking van de maatregel bepaald.

2C. Gebouwde omgeving: de transitie naar wonen en werken in duurzame, comfortabele woningen en gebouwen

In 2030 zijn miljoenen woningen en gebouwen verduurzaamd. Een duurzaam verwarmd en goed geïsoleerd huis of gebouw is niet alleen comfortabeler, het is ook goed voor het klimaat én de portemonnee. We geven daarbij prioriteit aan de huizen en gebouwen met de slechtste energielabels (E, F en G). Om het voor iedereen mogelijk te maken mee te doen met de verduurzaming zijn extra ondersteuning en duidelijkheid over de te bereiken eindsituatie nodig. Zo zorgen we voor klimaatwinst en een structureel lagere energierekening.

Aanvullende beleidsinzet

Kwetsbare huishoudens worden extra ondersteund met energiefixteams die overal in het land ondersteuning gaan bieden. Het Nationale Programma Lokale Warmtetransitie biedt gemeenten hierbij ondersteuning. We investeren daarnaast extra in verduurzaming van kwetsbare wijken en dorpen die te maken hebben met een hoog aandeel energiearmoede. Via het Warmtefonds zorgen we voor nog laagdrempeligere financiering voor lage inkomens en (lage) middeninkomens. Het 0% rentetarief wordt verbreed naar inkomens tot 60.000 euro. En voor Verenigingen van Eigenaren (VvE's) komt er een rentekorting. Zo neemt het aantal huishoudens dat te maken heeft met energiearmoede af en gaan de meeste kwetsbare huishoudens merken dat klimaatbeleid ook voor hen werkt. Verder zijn er ter ondersteuning van de investering in onder andere isolatie en warmtepompen aanvullende middelen beschikbaar in de Investeringsubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE). Voor het financieren van de onrendabele top van warmtenetten is de Warmte Infrastructuur Subsidieregeling (WIS) gepubliceerd, waarvoor in 2024 middelen zijn gereserveerd. Ook komt er een ontwikkelfonds voor warmtecoöperaties. Daarnaast wordt er verder ingezet op geothermie en het opschalen van de groengasproductie.

We geven met wettelijke verplichtingen duidelijkheid over duurzame eisen aan woningen en bedrijfsgebouwen, inclusief maatschappelijk vastgoed, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn. Daarbij hanteren we zoveel als mogelijk redelijke termijnen en sluiten we zoveel mogelijk aan bij natuurlijke momenten, zoals een transactie of renovatie. We vragen daarbij meer tempo van professionele gebouweigenaren dan van particuliere woningeigenaren. Commerciële gebouweigenaren dienen voor 2027 de 15% en voor 2030 de 25% slechtste gebouwen uit hun voorraad te verbeteren. Voor bepaalde categorieën maatschappelijke gebouwen gelden latere jaartallen. Met de voorgestelde programmatische aanpak kan de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed beter georganiseerd worden. Ook huurwoningen met een EFG-label dienen de komende jaren versneld verduurzaamd te worden. Deze woningen mogen vanaf 2029 niet meer verhuurd worden als zij niet minimaal label D zijn. En worden vanaf 2029 bij verduurzaming direct naar de standaard voor woningisolatie verduurzaamd, zodat ze qua isolatie klaar zijn voor de overstap naar duurzame warmte.

Om naar de toekomst toe ook voldoende tempo in de verduurzaming van de koopsector te waarborgen, worden woningeigenaren ondersteund door het Warmtefonds en door differentiatie van de leennormen op basis van energielabel, waardoor er voor woningen met een EFG-label meer leenruimte komt voor verduurzaming. Burgers kunnen vertrouwen op de beschikbaarheid van subsidies. Ten slotte verbeteren we de ondersteuning van VvE's en de informatievoorziening aan burgers en decentrale

overheden, denk bijvoorbeeld aan informatie voor huurders via verbeterhuis.nl.

Klimaatactie in sectoren zorg en sport

De klimaattransitie raakt iedereen – burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in alle sectoren. De zorg- en sportsector dragen daarom ook hun steentje bij door zich in te zetten om hun klimaatvoetafdruk te verkleinen. Het kabinet ondersteunt dit van harte. Naast de meer generieke klimaatinstrumenten werkt het Ministerie van VWS aan integrale programma's voor Verduurzaming van zorg, welzijn en sport, gericht op een passende mix van normering, beprijzing en subsidiëring. Er worden voorstellen uitgewerkt voor eventuele aanvullende instrumenten om de verduurzaming in deze sectoren te versnellen en voor gezamenlijke financiering vanuit de sector, het Ministerie van VWS en het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2025.

2D. Landbouw & Landgebruik: de transitie naar duurzame landbouw en (meer) koolstofvastlegging

De omslag naar een duurzame landbouw en duurzaam landgebruik zijn cruciaal om als Nederland de klimaattransitie te realiseren. Alleen door samen met de sector beleid te maken, kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het doel van 30% minder methaanuitstoot in 2030 ten opzichte van 2020 (*Global Methane Pledge*) en het herstel van de ecologische balans met natuur, bodem en water. Het is daarbij van groot belang om oog te hebben voor een toekomst van de landbouw die aansluit bij het beleidsdoel van klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050, die bijdraagt aan een houdbaar en aantrekkelijk verdienmodel voor de sector. Dit komt samen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarin de transitie voor veehouderij, akkerbouw en landgebruik integraal wordt benaderd.

Aanvullende beleidsinzet

Het kabinet handhaaft daarom de klimaatopgave voor veehouderij en akkerbouw op 5 Mton broeikasgasreductie in 2030 via het NPLG. De verwachting is dat met opkoopregelingen circa 1 Mton reductie gerealiseerd kan worden. Voor de resterende klimaatopgave van 4 Mton wordt normerend en beprijzend beleid gemaakt. Over de concrete invulling van het normerende en beprijzende beleid maakt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit afspraken in het Landbouwakkoord. Als de beoogde reductie hiermee niet wordt gehaald, komt het kabinet met aanvullende maatregelen. Het normerend en beprijzend beleid is input voor de gebiedsprogramma's van het NPLG waarmee provincies gebiedsgericht en integraal invulling geven aan de opgaven. Bij de keuze van de maatregelen wordt daarom rekening gehouden met synergie met doelbereik voor stikstof en waterkwaliteit. De Minister voor Natuur & Stikstof werkt normering en beprijzing uit in het kader van het stikstofbeleid. Het kabinet zal de bevindingen van de werkgroep «normeren en beprijzen stikstof» en de mogelijkheid tot gebiedsdifferentiatie meenemen in de uitwerking van een samenhangend pakket dat leidt tot minder stikstofdepositie, minder uitstoot van broeikasgassen en een verbetering van de water- en bodemkwaliteit. NL zet zich in EU-verband in voor het toerekenen van CO₂-reductie door opslaan van CO₂ in gewassen.

De omslag naar een duurzame landbouw hangt samen met gedragsverandering van burgers en bedrijven. Gedragsverandering kan worden ondersteund door maatregelen gericht op het verduurzamen van het voedselaanbod. De invulling van vraagstukken gericht op consumenten,

markt en keten betreft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij de besprekingen van het Landbouwakkoord. Hierbij wordt onder andere gekeken naar heffingen ter bevordering van duurzame productie en consumptie van voedingsmiddelen. Hier is naar verwachting eerst nader onderzoek voor nodig.

Het kabinet sluit voor de glastuinbouw aan bij het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030⁸ door het CO₂-sectorsysteem per 2025 te vervangen door een vlakke individuele CO₂-heffing per 2025 en door het restemissiedoel vast te stellen op 4,3 Mton. Het kabinet hecht aan de balans tussen beprijzing en subsidiëring en stelt daarom middelen uit het Klimaatfonds beschikbaar voor energiebesparing en een regeling voor warmte-infrastructuur. De CO₂-heffing is in aanvulling op de fiscale maatregelen zoals aangekondigd in het Coalitieakkoord; voor deze fiscale maatregelen geldt dat deze volledig ingegroeid zijn per 2030 en dat het kabinet in augustus 2023 op basis van een nog te verschijnen impactanalyse eventueel zal besluiten tot een ingroeipad met substantiële stappen vanaf 2025. De genoemde vlakke individuele CO₂-heffing wordt hierbij als tegenprestatie voorgesteld. Voorts stelt het kabinet de SDE-categorie «lucht-water-warmtepompen» open voor de glastuinbouw en worden er middelen gereserveerd voor bestaande hernieuwbare warmteprojecten, naar aanleiding van de motie van de leden Grinwis en Erkens.⁹

Ten slotte zorgt de kunstmatig lage waterstand in veenweidegebieden voor oxidatie van het veen en dat leidt tot extra uitstoot van broeikasgassen en tot bodemdaling. Het kabinet werkt aan oplossingen samen met provincies en landbouw- en natuurorganisatie via de veenweide-aanpak. Het kabinet wil deze aanpak, onder voorbehoud van beschikbare financiering, intensiveren door gebiedsgerichte normering van het grondwaterpeil. De exacte norm kan verschillen per gebied en wordt onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak. Gesprekken over de normstelling vinden plaats in het kader van het Landbouwakkoord.

2E. Mobiliteit: de transitie naar schonere en ander wijzen van vervoer

In 2050 stoot het Nederlandse verkeer en transport geen schadelijke uitlaatgassen en CO₂ meer uit, wat goed is voor het klimaat, de stikstofopgave en onze gezondheid. Dit vereist dat we ons reisgedrag veranderen en daarbij een overstap maken naar schoner vervoer. Hierbij is het voor het kabinet noodzakelijk dat er voldoende toegang tot vervoer is voor arm en rijk, jong en oud, valide en minder valide. Het tegengaan van klimaatverandering moet dan ook hand in hand gaan met het realiseren van vervoer zonder uitstoot voor alle Nederlanders.

Aanvullende beleidsinzet

Het kabinet versnelt de ingroei van emissievrije personenauto's door het CO₂-doel voor werkgebonden personenmobiliteit te verhogen. Hierdoor worden werkgevers geprikkeld om zowel voor zakelijke rijden als woonwerk-verkeer het gebruiken van EV, OV of fiets te stimuleren. Daarnaast subsidieert het kabinet de aanschaf van een tweedehands elektrische auto. Dat is belangrijk om elektrisch rijden voor een grote groep Nederlanders snel aantrekkelijk te maken. Tegelijkertijd investeert

⁸ Kamerstuk 32 627, nr. 43.

⁹ Motie van de leden Grinwis en Erkens over een tijdelijke correctieregeling duurzame warmte in het leven roepen. Kamerstuk 29 023, nr. 322.

het kabinet in extra laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen, zodat een snellere uitrol van elektrisch rijden ook echt mogelijk is in stad én regio.

Voor het zwaar transport en vervoer van goederen maakt het kabinet prestatieafspraken met de transportsector over het terugdringen van CO₂-uitstoot. Ook zet het kabinet in op verduurzaming van de binnenvaart – door de introductie van een emissielabel en beprijzing van brandstoffen via het ETS2. Het kabinet wil de transportsector hierbij helpen en stelt via een terugsluis van de vrachtwagenheffing middelen beschikbaar voor de aanschaf van zware elektrische voertuigen. Daarnaast is geld gereserveerd voor het gebruik van waterstof in het zwaar transport op de weg en via de binnenvaart. De zeevaart is een internationale sector en telt niet mee voor het nationale emissiedoel. Toch is het van belang dat ook in deze sector verduurzaming op gang wordt gebracht. Het kabinet reserveert daarom middelen voor ontwikkeling van duurzame zeeschepen.

Omdat de komende jaren nog een groot deel van het huidige wegverkeer op fossiele brandstoffen rijdt, wordt de inzet van biobrandstoffen in het wegverkeer geleidelijk verhoogd. Naarmate de elektrificatie doorzet zal een steeds groter aandeel hiervan benut worden door vervoer waar nog weinig alternatieven voor zijn, zoals zwaar wegtransport.

2G. Sectoroverstijgende maatregelen

Omdat de klimaattransitie alle sectoren in Nederland raakt, kijkt het kabinet ook naar effectieve maatregelen die in meerdere sectoren tegelijk effect hebben. Het gaat hierbij om de afbouw van fiscale voordelen voor fossiele brand- en grondstoffen, aanpassing van de energiebelasting, aanscherping van de energiebesparingsplicht, uitbreiding van het SDE++-budget, het breed toepassen van het nieuwe Europese handelssysteem (ETS2) en de inzet uit het Klimaatfonds.

Afbouw van fiscale voordelen voor fossiele brand- en grondstoffen

Het kabinet schaft de kolenbelasting voor duaal gebruik van kolen per 1 januari 2028 af. Het huidige belastingstelsel in Nederland bevat nog meer (indirecte) voordelen in de vorm van fiscale vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven die het gebruik van fossiele energie en fossiele grondstoffen (onbedoeld) kunnen bevorderen en zo de transitie naar een klimaatneutrale, circulaire industrie vertragen. In het Coalitieakkoord is afgesproken om de mogelijkheden te onderzoeken om deze financiële prikkels af te bouwen om vervolgens de financiële stimulering waar mogelijk te beëindigen. We doen dit zoveel mogelijk met andere landen, met het oog op ons vestigingsklimaat.

De komende paar jaar worden fiscale voordelen in de Energiebelastingen afgebouwd: verschillende vrijstellingen en verlaagde tarieven worden stapsgewijs aangepast om zo investeringen en de overstap van fossiele naar duurzame energie te belonen. Daarnaast zorgen onder meer de maatwerkafspraken, de bijmengverplichting voor plastics en de aanscherpte eisen uit de Europese derde richtlijn hernieuwbare energie (RED3) de komende jaren voor verdere afbouw van fossiele brand- en grondstoffen. En de Nederlandse inzet bij onderhandelingen over de Europese Energy Taxation Directive (ETD) zijn gericht op versnelde fiscale vergroening in de gehele EU.

De afgelopen tijd is er meer en meer maatschappelijke discussie over voordelen voor fossiele brand- en grondstoffen. Het kabinet is daarom eerder al gestart met een inventarisatie van alle fossiele vrijstellingen,

kortingen en aangepaste belastingtarieven. De uitkomsten hiervan worden voor de zomer verwacht. We willen de Kamer zo beter inzicht geven in de omvang en de effecten. Het kabinet zal vervolgens bij de Miljoenennota voorstellen doen of, en zo ja in welk tijdspad de resterende fiscale vrijstellingen voor fossiel kunnen worden afgebouwd. Een impactanalyse per maatregel is onderdeel van deze inventarisatie, zodat wordt geborgd dat bedrijven voldoende handelingsperspectief hebben om de overstap van fossiel naar CO₂-vrij te maken.

Energiebelasting

De energiebelasting wordt aangepast zodat verduurzaming meer gaat lonen en de kosten voor energie voor huishoudens worden verlaagd. Het kabinet voert daarom een verlaagd tarief in tot een bepaald gasverbruik. Tegelijkertijd wordt de degressiviteit van de aardgastarieven aangepakt, door de tarieven boven de nieuwe schijf te verhogen. Er komt een apart tarief voor waterstof dat lager is dan het tarief voor gas, zodat verduurzaming bij bedrijven wordt aangemoedigd. Tot slot worden de tarieven elektriciteit in de hogere verbruiksschijven verlaagd. Deze wijzigingen van de Energiebelasting krijgt een taakstellende opgave van 1,2 Mton; de budgettaire opbrengst is indicatief bij de technische uitgangspunten, maar niet taakstellend. Verschillende varianten worden uitgewerkt, waarvan een nadere impactanalyse wordt uitgevoerd door de Ministers van Financiën en EZK. Daarbij wordt onder meer gekeken naar een gelijk speelveld en handelingsperspectief voor bedrijven om tijdig te verduurzamen. Aan de hand van deze uitkomsten zal een definitief pad worden vastgesteld. Over de exacte maatvoering en fasering wordt besloten in de augustusbesluitvorming.

Aanscherping Energiebesparingsplicht

Energiebesparing draagt bij aan de klimaatopgave en leidt tot een lagere energierekening. Het kabinet verhoogt de terugverdientijd in de energiebesparingsplicht in 2027 naar 7 jaar. Ook verbetert het kabinet het toezicht op de naleving van de energiebesparingsplicht. Bij de verdere uitwerking is oog voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen voor bedrijven en instellingen. Ook worden er middelen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van het mkb om energiebesparende maatregelen uit te voeren.

Budget SDE++

Het kabinet heeft besloten om op basis van de huidige inzichten in de kasramingen een deel van de SDE-middelen in te zetten voor openstellingsbudgetten van 8 miljard euro in 2024 en 2025. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan de uitrol van CO₂-reducerende technieken – zoals de uitrol van hernieuwbare elektriciteit, duurzame warmte en uitrol van CCS. Deze technieken ondersteunen de transitie voor alle sectoren. Daarbij zal het kabinet zoals gebruikelijk ook kijken naar de te verwachten projecten en beschikbare kasruimte. Er blijft daarmee naar huidige inzichten ook na 2025 voldoende ruimte voor in de SDE++.

Bredere toepassing ETS2

Door zoveel mogelijk bij Europese wetgeving aan te sluiten, kunnen maatregelen uitvoerbaar worden gehouden. Het kabinet wil het nieuwe Europese emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving, wegtransport en kleine industrie (ETS2) zo breed mogelijk in te voeren in 2027. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de opt-in, waarmee alle fossiele brandstoffen in Nederland onder het nieuwe handelssysteem

zullen vallen. Onder andere Duitsland en Oostenrijk hebben aangegeven ook van deze opt-in gebruik te willen maken.

Inzet negatieve emissies

Tot slot geldt dat Nederland alleen klimaatneutraliteit kan bereiken door behalve emissiereductie ook in te zetten op negatieve emissies, de vastlegging van CO₂ uit de lucht. Naar verwachting zullen negatieve emissies in de periode tot 2030 nog een beperkte rol spelen; de inzet op negatieve emissies mag immers niet leiden tot een verminderde inzet op emissiereductie. Hoewel negatieve-emissietechnologieën en natuur-gebaseerde oplossingen nog verder ontwikkeld moeten worden, zijn er op korte termijn mogelijkheden om aan de slag te gaan en ervaring op te doen met negatieve emissies. Bijvoorbeeld door de (deels) biogene CO₂-uitstoot af te vangen en op te slaan (CCS) bij Avi's, energiecentrales en de productie van biobrandstoffen. Hierbij bekijkt het kabinet op welke manier negatieve emissies techniekneutraal en zo efficiënt en rechtvaardig mogelijk kunnen worden gestimuleerd. Bij de inzet van biograndstoffen zal steeds worden getoetst of deze in lijn is met de duurzaamheidseisen uit het duurzaamheidskader biograndstoffen, de beschikbaarheid van biograndstoffen, en de behoefte aan vervanging van fossiele koolstof door niet-fossiele koolstof.

Ontwerp Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024

Het Klimaatfonds is een van de belangrijkste instrumenten uit het Coalitieakkoord om financiering mogelijk te maken voor maatregelen die bijdragen aan het doel van ten minste 55% CO₂-reductie in 2030. In het Ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 (bijlage 2) is een uitgebreid overzicht opgenomen van de voorstellen die het kabinet de komende jaren wil stimuleren. Ook worden daarin het beoordelingsproces en de criteria toegelicht (inclusief de PBL-reflectie) en omschreven bij wie de middelen uiteindelijk terechtkomen.

Ter voorbereiding op de Voorjaarsbesluitvorming voor 2024 zijn in totaal ruim tachtig maatregelen ingediend bij de Minister voor Klimaat en Energie. Het PBL heeft een onafhankelijke reflectie gegeven op de ingediende voorstellen en de eerste beoordeling van de fondsbeheerder. Deze is bijgevoegd in bijlage 2a. De voorstellen zijn beoordeeld aan de hand van de doelen van het fonds en de criteria (onder meer doeltreffendheid, doelmatigheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid). Tijdens de Voorjaarsbesluitvorming zijn maatregelen toegevoegd die volgden uit het integrale aanvullende klimaatpakket. In totaal wordt er 28,0 miljard euro vrijgemaakt voor klimaatuitgaven. Dit wordt gedekt door 24,6 miljard euro uit het Klimaatfonds te onttrekken, 2,5 miljard euro uit de SDE-meevaller, 350 miljoen euro via de BZK-begroting (Coalitieakkoordreeks Energieprestatie-eisen nieuwbouw industrie) en 528 miljoen euro via de opbrengsten van het mobiliteitspakket.

Dit betekent dat een groot deel van het fonds dit jaar al geprogrammeerd wordt, met uitzondering van het perceel kernenergie. Veel van de uitgaven zijn reserveringen. Daarvoor geldt dat de maatregel nog verder moet worden onderbouwd en uitgewerkt. Middelen die niet worden besteed, vloeien terug naar het fonds. Ook worden veel maatregelen toegekend onder bepaalde voorwaarden. De voorwaarden zijn opgenomen in de lijst van maatregelen (bijlage 1) en het ontwerp-Meerjarenprogramma (bijlage 2). Het verantwoordelijke beleidsdepartement levert een addendum aan bij de fondsbeheerder waarin onderbouwd wordt dat aan de voorwaarden is voldaan. Om te zorgen dat de balans tussen normering, beprijzing en subsidiering gewaarborgd wordt in de uitvoering, worden de benodigde

middelen gereserveerd op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën of op de fondsbegroting totdat voldoende voortgang is geboekt met de bijbehorende normerende en/of beprijzende maatregelen. De Minister van Financiën en de Minister voor Energie en Klimaat dienen beide toestemming te geven voor de overheveling van middelen.

Met het Klimaatfonds worden veel extra klimaatuitgaven mogelijk gemaakt. Recentelijk heeft de Algemene Rekenkamer na onderzoek geconstateerd dat de overzichten van de klimaatuitgaven die de Kamer ontvangt niet altijd consistent zijn. Eenuitgebreide kabinetsreactie hierop ontvangt u voor de zomer. Met het ontwerp-Meerjarenprogramma beoogt het kabinet een duidelijk overzicht te geven van de voorgenomen uitgaven uit het Klimaatfonds. Het definitieve Meerjarenprogramma wordt samen met de formele begroting van het fonds op Prinsjesdag aan het parlement aangeboden. In het jaarverslag van het Klimaatfonds zal een integrale verantwoording worden opgenomen van de uitputting van de middelen die beschikbaar zijn gesteld uit het Klimaatfonds. Deze verantwoording staat tevens in het jaarverslag van het betreffende departement waar de middelen naar zijn overgeheveld.

De instellingswet voor het Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds) is nog niet aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Naar verwachting zal het fonds per 1 januari 2024 geformaliseerd worden. Om onnodige vertraging in de transitie te voorkomen, worden (een deel van de) middelen voorafgaand aan instelling van het klimaatfonds overgeboekt naar de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Voordat middelen worden overgeboekt worden de uitgaven altijd voorgelegd ter autorisatie bij de Tweede en Eerste Kamer.

Deel III: Toelichting op de besluitvorming

Het kabinet heeft in de besluitvorming gebruik gemaakt van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat, «Scherpe Doelen, Scherpe Keuzes» dat op 13 maart 2023 aan uw Kamer is aangeboden.¹⁰ Dit IBO heeft het beleidsprogramma Klimaat kritisch tegen het licht gehouden en zonder politieke last of ruggespraak inzichtelijk gemaakt welke aanscherpingen van, en aanvullingen op, het huidige klimaatbeleid mogelijk zijn om invulling te geven aan de klimaatdoelen van het kabinet. Het IBO Klimaat heeft alle maatregelen voorzien van een korte uitvoerbaarheids-toets en heeft in kaart gebracht wat de totale financiële impact is om aan de nationale en *Fit for 55*-doelen invulling te geven met verschillende beleidspakketten.¹¹

Per sector is toegewerkt naar een pakket aan maatregelen. Hierin zijn de opties uit het IBO voor normerende en beprijzende maatregelen in samenhang beschouwd met subsidiërende maatregelen bekostigd uit het Klimaatfonds. Ook zijn de effecten van het ingezette Europese klimaatbeleid meegewogen. De kwartaaloverleggen tussen de Minister voor Klimaat en Energie en betrokken vakministers zijn benut om besluitvorming voor te bereiden.¹²

¹⁰ Kamerstuk 32 813, nr. 1177.

¹¹ Hiermee is voldaan aan respectievelijk de motie van de leden Erkens en Grinwis (Kamerstuk 32 813, nr. 890) en de motie van de leden Erkens en Bontenbal (Kamerstuk 32 813, nr. 889).

¹² Dit najaar zal in de Klimaatnota terugkoppeling worden gegeven van de kwartaaloverleggen tussen de Minister voor Klimaat en Energie en betrokken vakministers, in lijn met toezegging gedaan tijdens het debat over de Klimaat en Energieverkenning.

Het IBO bevat algemene aanbevelingen voor het klimaatbeleid. Het kabinet heeft deze aanbevelingen waar dat al kon betrokken bij de besluitvorming, zoals uiteengezet in deel 1 van deze brief. Het gaat dan bijvoorbeeld om het expliciet meewegen van overwegingen van rechtvaardigheid en betaalbaarheid in de besluitvorming. Ook zal het kabinet in lijn met aanbevelingen van het IBO een concreet perspectief schetsen voor de afbouw van fiscale uitzonderingsposities. De inzichten van gedragsexperts van TNO en het *Behavioural Insights* Netwerk Nederland, die in het IBO zijn opgenomen, zullen door het kabinet bij de uitvoering van maatregelen worden benut.

Met de in deze brief gepresenteerde verdere uitwerking en concretisering van het klimaatbeleid richting het 2030-doel is het klimaatbeleid niet af. Zoals gemeld aan uw Kamer, werkt het kabinet aan een aanpassing van de Nederlandse Langetermijnstrategie Klimaat, die in 2019 bij het Klimaatplan is aangeboden aan uw Kamer en ingediend bij de Europese Commissie.¹³ Deze zal een belangrijk onderdeel vormen van het *tweede* Klimaatplan dat op basis van de Nederlandse Klimaatwet in 2024 gereed moet zijn. Dit Klimaatplan verschijnt elke 5 jaar en gaat telkens in op de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de daaropvolgende 10 jaar. Het tweede Klimaatplan van 2024 zal daaromde klimaatbeleidsagenda voor de periode 2025–2035 presenteren. Een aantal aanbevelingen van het IBO Klimaat wordt door het kabinet betrokken bij de besluitvorming over dit tweede Klimaatplan. Het gaat dan om de invulling van de weg ná 2030 naar het 2050-perspectief van klimaatneutraliteit, ontwikkelen van beleid rondom negatieve emissies, het verminderen van de wereldwijde broeikasgasvoetafdruk van Nederland en het adresseren van grondslagerosie in de fiscaliteit. Het kabinet wil ten behoeve van het tweede Klimaatplan ook verkennen welk beleid kan bijdragen aan stimulering van een klimaatvriendelijke leefstijl die nodig is om klimaatneutraliteit te kunnen bereiken.

Het IBO brengt ook de optie naar voren om, als aanvullend borgingsinstrument, een nationaal emissieplafond voor ESR-sectoren in te voeren. De komst van het emissiehandelssysteem ETS2 – dat gaat gelden voor brandstofgebruik in de ESR-sectoren gebouwde omgeving, wegverkeer en industrie – biedt volgens het IBO de mogelijkheid om aansluitend een nationaal emissieplafond voor ESR-sectoren in te voeren dat rekening houdt met het nationale emissiedoel in de nationale klimaatwet. Het kabinet zal de gevolgen van (verschillende varianten van) invoering van het ETS2 voor Nederland verkennen, met aandacht voor de samenhang met de energiebelasting en andere beprijzende maatregelen. Het kabinet zal hierin de optie van een nationaal emissieplafond voor ESR-sectoren als «stok achter de deur» voor de borging van de doelen in de nationale Klimaatwet meenemen. Dit gebeurt als onderdeel van de voorbereidingen op het nieuwe Klimaatplan.

Zoals ook gemeld in de brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. 1178) over het proces richting het tweede Klimaatplan, verschijnen het komende jaar de uitkomsten van een aantal kennis- en adviestrajecten, die naast advisering door de Raad van State voor de opstelling van het tweede Klimaatplan relevant zijn. De onlangs door het kabinet ingestelde Wetenschappelijke Klimaatraad is gevraagd om voorafgaand aan het nieuwe Klimaatplan een advies op te leveren. Daarnaast voert het PBL een studie uit – Trajectverkenning Klimaatneu-

¹³ Kamerstuk 32 813, nr. 1180.

traal – naar de wijze waarop Nederland in 2050 klimaatneutraal kan worden en wat dat impliceert voor de keuzes die nu gemaakt moeten worden. Voorts zal het kabinet de resultaten van evaluaties betrekken. PBL voert momenteel op verzoek van het kabinet een lerende evaluatie uit naar het klimaatbeleid. Daarnaast zal het kabinet een synthese-onderzoek laten uitvoeren dat op basis van bestaande kennis de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Nederlandse Klimaatbeleid zal bezien. In een aparte brief die gelijktijdig met de voorliggende brief is verzonden, wordt nader ingegaan op de inhoud van de verschillende evaluatietrajecten en hun onderlinge samenhang.¹⁴

Deel IV: Vervolg

De verantwoordelijke Ministers nemen de uitwerking van maatregelen ter hand. Een wie-doet-watlijst is bijgevoegd. De voortgang wordt binnen het kabinet besproken met de Minister voor Klimaat en Energie in de hiervoor bestemde kwartaaloverleggen. De reguliere rapportage over de inhoud van deze kwartaaloverleggen krijgt een plek in de Klimaatnota die regulier in het najaar verschijnt op basis van de Klimaatwet.

Wetgevingsprogramma

Het kabinet rapporteert in het voorjaar en najaar over de voortgang van de totstandkoming van klimaatwet- en regelgeving, voor het laatst bij de Klimaatnota op 1 november 2022. Met het wetgevingsprogramma in bijlage 3 bij deze brief geven we een actueel overzicht van de klimaatwet- en regelgeving die in voorbereiding is. Voor een groot aantal van de aanvullende maatregelen die het kabinet in deze brief aankondigt, is naar verwachting nieuwe wet- en regelgeving of een wijziging van bestaande wet- en regelgeving nodig. Deze benodigde wet- en regelgeving komt bovenop de wet- en regelgeving die reeds in voorbereiding is of binnenkort wordt voorbereid voor eerder vastgestelde maatregelen en de implementatie van het Europese maatregelen, met name het *Fit for 55*-pakket. De wetgevingsopgave is dan ook aanzienlijk. Het kabinet staat met het klimaatbeleid voor een grote wetgevingsoperatie die alles vergt van de juridische afdelingen van de betrokken ministeries. Het is onmiskenbaar een uitdaging om het vereiste tempo van uitwerking van de benodigde wet- en regelgeving te bereiken. Het kabinet zet alles op alles om voorstellen zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer aan te bieden, zodat de parlementaire behandeling voortvarend ter hard kan worden genomen. De uitwerking van de benodigde wet- en regelgeving zal worden meegenomen in de volgende wetgevingsprogramma's.

Doorrekening doelbereik en monitoring van de voortgang

Met Prinsjesdag verschijnt een prognose van het PBL van de bandbreedte van emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990, vooruitlopend op de publicatie van de Klimaat- en Energieverkenning 2023. Op basis van deze bandbreedte beoordeelt het kabinet of het doel van ten minste 55% reductie van broeikasgassen in 2030 binnen bereik is. In de Klimaatnota rapporteert het kabinet regulier over de voortgang van het Klimaatbeleid. De website dashboardklimaatbeleid.nl bevat alle monitoringsinformatie en wordt regulier geüpdatet. Een grotere update is voorzien voor de zomer.

¹⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1229.

Lastengevolgen en augustusbesluitvorming

Het zwaartepunt van de voorgestelde lastenmaatregelen ligt in de periode ná 2024 (richting 2030). Voor zover maatregelen in 2024 van kracht worden lopen deze mee in de augustusbesluitvorming 2023, wanneer het kabinet een besluit over het lastenbeeld van 2024 neemt. Het kabinet streeft ernaar de lastenstijging voor lage- en middeninkomens zoveel mogelijk te beperken.¹⁵ Bij individuele maatregelen met lastengevolgen voor specifieke groepen (burgers of bedrijven) wordt deze impact inzichtelijk gemaakt als onderdeel van de uitwerking en voorafgaand aan parlementaire behandeling van individuele voorstellen.

Tot slot

Met deze brief zet het kabinet een grote extra stap naar het behalen van onze wettelijke klimaatdoelen voor 2030. Het komt nu aan op voortvarende uitwerking en uitvoering. We hebben een achterstand in te halen en zullen daardoor alles op alles moeten zetten om in 2030 met overtuiging te kunnen stellen dat we, met Europa, op weg zijn naar klimaatneutraliteit en de mooiere, schonere en welvarende samenleving die we met elkaar willen bereiken.

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

¹⁵ Conform motie van het lid Boucke c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 888).