

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 483

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2020

Afgelopen zomer heeft het kabinet het Klimaatakkoord, dat met de inbreng van ruim 100 partijen tot stand is gebracht, na bespreking met uw Kamer vastgesteld. Vanaf dat moment zijn we een nieuwe fase in gegaan: die van de uitvoering. Het komt er nu op aan de vele afspraken en maatregelen die in het Klimaatakkoord staan in de praktijk te brengen. Dat vergt een effectieve uitvoeringsstructuur en vertrouwen van partijen in elkaar. Bovendien is heldere regie nodig om te zorgen dat maatregelen elkaar zo veel mogelijk versterken en acties van de ene partij of sector anderen niet in de weg zitten.

Voor de samenwerking met partijen bij het Klimaatakkoord hebben we een aparte uitvoeringsstructuur ingericht. Uw Kamer heeft op 22 januari jl. gevraagd om nadere informatie over de governance van het Klimaatakkoord. Dit verzoek ligt in het verlengde van de motie van het lid Moorlag (Kamerstuk 32 813, nr. 416) die verzoekt om een duidelijke procesarchitectuur waarmee het Klimaatakkoord ten uitvoer wordt gebracht. Met deze brief geef ik invulling aan deze verzoeken.

Sturingsfilosofie kabinet

Het kabinet heeft zich een ambitieus doel gesteld om in 2030 de broeikasgassen in Nederland met 49% te reduceren ten opzichte van 1990. Dit doel is in de Klimaatwet vastgelegd, als stap op weg naar 95% reductie in 2050. De uitvoering van het Klimaatakkoord is een inspanning van het gehele kabinet, in nauwe samenwerking met de samenleving. Het is een project dat niet morgen gerealiseerd hoeft te zijn; we nemen de tijd tot 2050 en zullen in die tijd ook continu moeten evalueren, leren en bijsturen. Het is onvermijdelijk dat we gedurende de transitie op onverwachte mee- en tegenvallers zullen stuiten. Gegeven die onzekerheid, is een sturingsfilosofie nodig die rekening houdt met en ruimte biedt voor die onzekerheid. Een voorspelbare en effectieve monitorings- en borgingscyclus is hierbij van groot belang.

De Klimaatwet biedt die cyclus. Hiermee kan op het meest strategische en politieke niveau gestuurd worden op het behalen van klimaatdoelen. Daarnaast vraagt de transitie om inhoudelijke kaders en daarmee regie: het klimaatbeleid loopt dwars door sectoren heen en raakt aan allerlei andere beleidsterreinen. Het is aan het kabinet om in dit complexe geheel te zorgen voor samenhang. Tot slot geldt dat het kabinet deze transitie niet alleen kan realiseren; daarvoor is de kracht van alle partijen in de samenleving nodig. Al deze partijen zijn nodig voor de uitvoering van het beleid. Daarom is een uitvoeringsstructuur ingericht onder regie van het kabinet die de samenwerking tussen partijen bevordert en die het gezamenlijke lerend vermogen vergroot. Op deze drie niveaus van sturing ga ik hieronder nader in.

Beleidscyclus klimaatbeleid

In de Klimaatwet is een ritmiek vastgelegd waarmee het kabinet het beleid op een voorspelbare en transparante wijze kan monitoren en bijstellen. Volgens deze wet moet het kabinet elke vijf jaar een Klimaatplan vaststellen waarin staat op welke manier de gestelde doelen worden gerealiseerd. Het eerste Klimaatplan, voor de periode 2021–2030, heb ik op 25 november 2019 aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 32 813, nr. 406), en zal ik op korte termijn formeel vaststellen.

De basis voor de monitoring en het eventuele bijstellen van het beleid is de jaarlijkse Klimaatnota waarin het kabinet rapporteert over het gevoerde klimaatbeleid. De feitenbasis onder de Klimaatnota wordt gevormd door de Klimaat- en Energieverkenning waarmee het PBL jaarlijks inzicht biedt in de broeikasgasemissies richting 2030 en daarna, en de Monitor Klimaatbeleid waarin wordt gerapporteerd over de voortgang van de beleidsafspraken. Op die manier wordt inzichtelijk welke inspanningen het kabinet en andere partijen verrichten, en wat hiervan de resultaten in CO₂-reductie zijn.

Elke twee jaar publiceer ik op basis van de Klimaatwet een Voortgangsrapportage, waarmee wordt aangesloten op de Europese rapportagecyclus van het Integraal energie en Klimaatplan (INEK). De eerste verschijnt in 2021. Op basis hiervan kan een mogelijke intensivering van maatregelen plaatsvinden of kunnen extra maatregelen genomen worden. Daarnaast wordt elke vijf jaar het Klimaatplan geactualiseerd.¹ Bij de actualisatie zal een herijking van de opgave plaatsvinden, met daarbij ook invulling van eventueel extra benodigde beleidsmaatregelen.

Via deze monitoring- en borgingscyclus houdt het kabinet overzicht, kan bijgestuurd worden richting de politieke doelen die we hebben vastgelegd, en kan samen met partijen in de samenleving ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. Ook de uitkomsten van de voorgenomen herziening van het Europese reductiedoel voor 2030, waarbij het kabinet inzet op verhoging tot 55%, kunnen via deze cyclus een logische plek krijgen in het nationale beleid. Daarbij voert het kabinet de regie, onder andere via wet- en regelgeving, maar is de samenwerking met partijen in het veld onmisbaar om daadwerkelijke resultaten te boeken.

¹ Ter uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Van der Lee (Kamerstuk 32 813, nr. 423) heb ik het CPB en PBL verzocht om de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) te actualiseren voor 1 maart 2021. De planbureaus hebben mij aangegeven dat dit voor hen op de gevraagde termijn niet haalbaar is gezien de noodzaak van een goede voorbereiding. Wel hebben de planbureaus in 2020 tijd gereserveerd om de noodzaak van een dergelijke update te verkennen. Hiermee beschouw ik de motie als uitgevoerd.

Regie op de samenhang

Het Klimaatakkoord bevat een grote hoeveelheid maatregelen over alle sectoren en thema's, en het is aan de verantwoordelijke bewindspersonen om de goede uitvoering van deze maatregelen te sturen. Daarbij zijn er echter ook veel raakvlakken tussen sectoren, waarvoor het aan het kabinet als geheel is om te zorgen dat maatregelen in de ene sector de realisatie van de opgave in andere sectoren niet bemoeilijkt. Op deze punten is er behoefte aan regie vanuit het kabinet op basis waarvan burgers en bedrijven de transitie in de praktijk vorm kunnen geven. Terwijl zij de benodigde veranderingen technisch, economisch en sociaal kunnen en moeten vormgeven, is het de overheid die uiteindelijk in belangrijke mate de kaders stelt – lokaal, regionaal, nationaal en internationaal – en hiermee mede het tempo van de transitie bepaalt.

Regie op de ruimtelijke dimensie

Zo is bijvoorbeeld regie van het kabinet nodig op de ruimtelijke dimensie van het klimaatbeleid. De klimaatopgave zal leiden tot extra ruimtelijke claims die concurreren met andere claims die we belangrijk vinden, zoals woningbouw en natuur. Bovendien vinden de meeste afwegingen op dit vlak op lokaal niveau plaats. Om sturing te houden op de ruimtelijke kant van de transitie in relatie tot de andere grote maatschappelijke opgaven wordt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) benut. Hierin worden de afwegingen geschetst die we vanuit het nationale perspectief belangrijk vinden.

Daarnaast hebben we een aantal specifieke trajecten afgesproken in het Klimaatakkoord die invulling kunnen geven aan de NOVI, zoals de Regionale Energiestrategieën (RES). Hiermee wordt op regionaal niveau, met betrokkenheid van de samenleving, in kaart gebracht wat de mogelijkheden voor hernieuwbare energieproductie zijn. Waar mogelijk wordt dit ook gekoppeld aan andere opgaven, zoals de opgaven rond laadinfrastructuur, landbouw en natuur. De uitkomsten hiervan moeten op hun beurt landen in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Via deze lijn houdt het kabinet in samenspraak met de medeoverheden zicht op de ruimtelijke dimensie van de transitie.

Regie op het toekomstige energiesysteem

De ruimtelijke dimensie is ook van grote invloed op de toekomstige ontwikkeling van het energiesysteem. Dit systeem gaat de komende jaren onvermijdelijk fundamenteel veranderen en meer ruimte claimen. De verandering van het energiesysteem is een complex proces met veel verschillende facetten. In verschillende beleidstrajecten werkt het kabinet momenteel hard aan de randvoorwaarden die nodig zijn om de benodigde veranderingen in productie, transport, opslag en gebruik van energie tot stand te brengen. Dit resulteerde in het afgelopen half jaar in verschillende kamerbrieven, en zal ook in het komende jaar nog tot een aantal concrete producten leiden. Om zicht te bieden op wat het kabinet gerealiseerd heeft, en wat er nog staat te gebeuren vindt u in de bijlage² van deze brief een overzicht van deze trajecten en de momenten waarop uw Kamer hierover is of wordt geïnformeerd.

Deze beleidstrajecten en hun producten zijn op zichzelf randvoorwaardelijk om de klimaatdoelen te kunnen halen. Ze vormen tegelijkertijd samen de onderdelen van een grotere puzzel, waarvan niemand het eindresultaat al helemaal kan overzien. Toch is het nodig om de eerste

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

stappen wel al te zetten, zodat de betrokken partners in de energietransitie in beweging kunnen blijven. Gedurende de transitie zullen de kaders continu herijkt moeten worden aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Stap voor stap zal op deze manier samen met de netwerkpartners in de energiesector aan de transitie gewerkt worden.

Omdat de vele beleidstrajecten niet alleen samenhangen, maar elkaar ook kunnen (gaan) beïnvloeden, is het gesprek over ons toekomstig energiesysteem niet alleen een analyse van de afzonderlijke delen, maar ook van de samenhang tussen die delen. Voor de zomer zal het kabinet om deze reden in de «rijksvisie marktontwikkeling voor de energietransitie» in gaan op deze samenhang en de (politieke) keuzes die uit dit systeem perspectief volgen. Daarbij wordt ook gekeken naar de (potentiële) consequenties van die keuzes, zoals bijvoorbeeld eventuele kosten. Bij deze rijksvisie gaat het onder meer om de marktordening in de zin van taken, rollen en tarieven en het financiële instrumentarium. Hierbij wordt het energiesysteem integraal gezien vanuit de relevante publieke belangen, en de regiefunctie van het kabinet.

Het programma Energie Hoofdstructuur, waarmee in kaart wordt gebracht welke energie-infrastructureur van nationaal belang de komende decennia op land ontwikkeld moet worden voor de transitie, zal uitwerking geven aan de ruimtelijke dimensie op land. De vaststelling wordt voorzien in 2021, maar in april van dit jaar verwacht ik u te kunnen informeren over de reikwijdte en opzet van dit programma. Deze zomer zal de Noordzee Energiesysteem Outlook ook inzicht geven in welke rol de Noordzee kan spelen in de energietransitie en welke economische kansen er zijn voor Nederland.

Regie op de langetermijnontwikkeling van de industrie

De fundamentele verandering van het energiesysteem kan op zijn beurt niet los gezien worden van de transitie die de industrie richting 2050 moet doormaken. De industrie moet zijn grondstoffen- en brandstoffengebruik verduurzamen, en hierin komt de klimaatopgave samen met de transitie naar een circulaire economie. Dit vereist een nieuwe perspectief op het industriebeleid. Daarom werk ik op dit moment aan een langetermijnvisie op de energie-intensieve industrie. Hierin speelt (energie-)infrastructureur een belangrijke rol, en is de ontwikkeling van energiedragers zoals groene waterstof van groot belang. Rond de infrastructuurbehoefte van de industrie heb ik op basis van het Klimaatakkoord de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie ingesteld, die begin april met een advies aan het kabinet zal komen. Over de acties die het kabinet inzet voor de ontwikkeling van groene waterstof zal ik uw Kamer op korte termijn nader informeren.

Regie op de betaalbaarheid

De transitie in de industrie is een vraagstuk dat bredere economische implicaties heeft voor de Nederlandse economie. Onze sterke industriële clusters zijn op regionaal niveau zeer belangrijk voor de werkgelegenheid en economische groei. We willen de transitie dus ook zo inrichten dat de opgave niet ten koste gaat van de bedrijvigheid in Nederland. Tegelijkertijd is het van belang dat de lasten van de transitie eerlijk worden verdeeld. Dat is bij uitstek een politiek vraagstuk. Dat is ook de reden dat het kabinet na het uitkomen van het Ontwerp-Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 263) gerichte keuzes heeft gemaakt om de betaalbaarheid voor iedereen te waarborgen. Daarbij hebben we door aanpassingen rond de energiebelasting, de Opslag Duurzame Energie en de autobelastingen de

kosten voor huishoudens beperkt en de scheefheid in de inkomenseffecten tussen huishoudens teruggedrongen.

Naast huishoudens heeft het kabinet ook oog voor de betaalbaarheid en haalbaarheid van de transitie voor het mkb. Begin april ontvangt uw Kamer de mkb-impacttoets. Deze zal inzicht geven in het handelingsperspectief van het mkb in de transitie. Daar kijken we vanuit het kabinet integraal naar, dus vanuit het perspectief van ondernemers en de opgave die op hen afkomt. Het is voor de ondernemer immers niet relevant in welke sector en door welke bewindspersoon een maatregel wordt genomen, maar alleen wat er nodig is om aan de totale opgave te voldoen. Ook hierbij geldt dus dat het aan het kabinet is om regie te voeren en ondernemers op een eenduidige en samenhangende manier te ondersteunen.

Dit is slechts een uitsnede van het soort vraagstukken in de transitie dat vraagt om politieke regie. Die regie is goed te voeren dankzij de jaarlijkse cyclus die we in de Klimaatwet hebben vastgelegd en die past binnen de algemene beleidscyclus. Door de combinatie van de jaarlijkse KEV, de Monitor Klimaatbeleid, de financieel-economische ramingen van het CPB en de jaarlijkse koopkrachtbesluitvorming kan het kabinet op alle fronten van het klimaatbeleid vinger aan de pols houden en kan waar nodig worden bijgestuurd. De partijen waarmee we in het Klimaatakkoord samenwerken kijken voor de aanpak van deze vraagstukken terecht naar het kabinet. Alleen door goede inhoudelijke sturing door het kabinet, kunnen partijen hun verantwoordelijkheid pakken om de afspraken uit het Klimaatakkoord uit te voeren.

Regie op de uitvoering van het Klimaatakkoord

Het kabinet heeft een Klimaatakkoord gesloten vanuit de gedachte dat het politieke reductiedoel van 49% alleen gehaald kan worden als alle partijen hun bijdrage leveren. De uitvoering van de afspraken blijft dus zoveel mogelijk in handen van de deelnemende partijen, waaronder het Rijk.

Uitvoeringsoverleggen

De samenwerking van partijen moet vooral vorm krijgen via de sectorale uitvoering. Hiervoor zijn uitvoeringsoverleggen ingericht onder verantwoordelijkheid van de vakministers. Aan de uitvoeringsoverleggen nemen (vertegenwoordigers van) de relevante partijen deel die zich gecommitteerd hebben aan de afspraken in het Klimaatakkoord. De uitvoeringsoverleggen zijn gericht op het uitwerken en uitvoeren van afspraken en het gezamenlijk oplossen van problemen. In het uitvoeringsoverleg spreken partijen elkaar aan op het nakomen van de gemaakte afspraken. Via de uitvoeringsoverleggen voeren de verantwoordelijke bewindspersonen dus regie op het realiseren van de opgave in hun sector.

Uitvoeringsstructuren

Naast de uitvoeringsoverleggen is er een aantal structuren ingericht rondom de afspraken op horizontale thema's. Die horizontale thema's raken alle sectoren en zijn dus niet, zoals de uitvoeringsoverleggen, sectorspecifiek. Zij kennen een eigen dynamiek en opgave met hun eigen afspraken en processen. Het gaat om de volgende thema's:

Arbeidsmarkt en scholing

Het realiseren van de klimaatopgave is mede afhankelijk van goed beleid rond arbeidsmarkt en scholing. Het is belangrijk dat er voldoende goed

opgeleid personeel beschikbaar is, onder andere door werknemers tijdig bij- en om te scholen gedurende de transitie. Daarin kent de klimaatopgave parallellen met andere transitie, zoals rond digitalisering en circulaire economie. Om die reden wordt er in 2020 een nieuwe commissie «arbeidsmarkt en transitie» ingericht bij de SER.

Nationaal programma Regionale Energiestrategieën (NP RES)

Het Nationaal Programma RES is ingericht voor de ondersteuning van de 30 RES'ën. Het NP RES biedt de regio's via diverse instrumenten ondersteuning ten behoeve van de concept-RES. Ook faciliteert het NP RES kennisuitwisseling tussen de 30 regio's onderling en tussen de 30 regio's en de landelijke organisaties. Daarnaast is het NP RES ingericht om knelpunten of juist koppelkansen te signaleren rond het RES-proces en deze aan te pakken.

Innovatie/IKIA

Het Klimaatakkoord bevat een uitgebreid innovatie-hoofdstuk: hierin zijn 13 meerjarige missiegedreven innovatieprogramma's (MMIP's) beschreven die belangrijk zijn voor de klimaatopgave. In lijn met de uitvoeringsoverleggen, is er per sector/missie een missie-innovatieteam gevormd met vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid die sturing geeft aan de uitvoering van de innovatieprogramma's.

Financiële sector

De afspraken uit het Klimaatakkoord van de financiële sector worden uitgewerkt in de hiervoor opgerichte Commissie Financiële Sector Klimaatcommitment. De afspraken zijn erop gericht dat de financiële sector vanaf 2021 kan rapporteren om het CO₂-gehalte van hun financieringen en beleggingen Het komende jaar wordt benut om de opgave goed in beeld te krijgen en het raamwerk voor de uitwerking te ontwikkelen.

Circulaire economie (CE)

In het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) heeft het kabinet aangegeven dat de afspraken uit het rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda's als onderdeel van de klimaatopgave worden uitgewerkt. In 2019 heeft het kabinet het eerste Uitvoeringsprogramma CE gepresenteerd. Hierin worden de transitieagenda's vertaald naar concrete acties en projecten voor de periode 2019–2023. Op dit moment wordt gewerkt aan de actualisatie voor 2020,

Voortgangsoverleg

Onder mijn regie vindt minimaal vier keer per jaar het Voortgangsoverleg plaats. Het Voortgangsoverleg borgt de samenhang in de uitvoering tussen sectoren via afstemming, verbinding en kennisdeling. In het Voortgangsoverleg breng ik de voorzitters van de uitvoeringsoverleggen en de vertegenwoordigers van de uitvoeringsstructuren samen om vanuit hun rol knelpunten en oplossingen te signaleren rondom trajecten in de uitvoering die meerdere sectoren raken. Het Voortgangsoverleg fungeert als een werkoverleg en heeft daarmee geen besluitvormende rol.

Ook organiseert het Voortgangsoverleg de maatschappelijke platformfunctie om de community van het Klimaatakkoord blijvend aan elkaar te verbinden en een podium te organiseren voor bredere maatschappelijke discussie over het klimaatbeleid. In dit platform wil het kabinet samen met

partijen na blijven denken over hoe de doelen het best te halen zijn en hoe men kan leren van elkaars ervaringen. Het platform is ook een middel om gezamenlijk nieuwe kansen te identificeren. Het staat daarom open voor alle geïnteresseerde partijen. Via de platformfunctie moet ook een lerend netwerk ontstaan van partijen die bezig zijn met CO₂-reductie om ervaring te delen, van elkaar te leren en nieuwe samenwerkingsverbanden te ontwikkelen.

Tot slot

Sinds afgelopen zomer is het kabinet samen met maatschappelijke partijen voortvarend aan de slag gegaan met de uitvoering van het Klimaatakkoord. Belangrijke stappen zijn al gezet: het verbod op elektriciteitsproductie met kolen is van kracht, de verlaging van de energierekening en verschuiving van lasten van huishoudens naar grootverbruikers is een feit, in het Programma Aardgasvrije Wijken zijn gemeenten aan de slag met proeftuinen om te komen tot aardgasvrije wijken en de zakelijk stimulering van elektrische auto's is in lijn gebracht met ontwikkelingen in de markt. Als bijlage³ bij deze brief is een overzicht gevoegd van de voortgang van de belangrijkste acties die het kabinet uitvoert, zowel voor de huidige stand van zaken alsook de beoogde stand van zaken aan het einde van de kabinetsperiode.

Uit het overzicht blijkt welke belangrijke mijlpalen nog volgen in het komende jaar: de CO₂-heffing voor de industrie zal dit jaar vastgesteld worden, de eerste openstelling van de verbrede SDE++ is voorzien in het najaar van dit jaar, en het kabinet komt met een duurzaamheidskader voor biomassa. En dat is slechts een greep uit de vele maatregelen die dit jaar uitgevoerd zullen worden; met de maatregelen die dit jaar uitgevoerd worden leggen we het fundament voor de transitie en het realiseren van het reductiedoel voor 2030. De procesarchitectuur die we hebben ingericht en die ik in deze brief heb beschreven, moet er voor zorgen dat we ook effectief kunnen sturen op het behalen van dat doel.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.