Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, bijlage Klimaatnota 2020 d.d. 30 oktober 2020, kamerstuknummer: 32813 nr. 609

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 609

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2020

Bijgaand ontvangt u de Klimaatnota, het advies van de Raad van State over de Klimaatnota en de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau van de Leefomgeving[1].

Dit is de eerste Klimaatnota die door het kabinet aan het parlement wordt aangeboden op basis van de Klimaatwet. Deze Klimaatnota bevat de appreciatie van het kabinet op de voortgang van het klimaatbeleid en schetst de prioriteiten voor het aankomende jaar. De klimaatnota bevat ook de reactie op het advies van de Raad van State. Basis voor de kabinetsappreciatie zijn de Klimaat- en Energieverkenning en de Monitor Klimaatbeleid, die dit jaar voor het eerst verschijnt.

De KEV bevat de jaarlijkse integrale referentieraming door PBL inclusief prognoses voor 2030 van (i) de broeikasgasreductie, (ii) het aandeel hernieuwbare energie en (iii) energiebesparing. De Monitor Klimaatbeleid is een (jaarlijkse) bijlage bij de Klimaatnota die (i) de hoofdlijnen bevat van de voortgang over het afgelopen jaar van beleid en afspraken, en (ii) aan de hand van kernindicatoren ontwikkelingen beschrijft omtrent (rand)voorwaarden, (gedrags)veranderingen en beleidsrelevante resultaten.

Naast de Monitor Klimaatbeleid heeft de Klimaatnota de volgende bijlagen:
Wetgevingsprogramma
- Budgetoverzicht van maatregelen t.b.v. het Energieakkoord, het Klimaatakkoord en de uitvoering van het Urgenda-vonnis;
- Overzicht van de voortgang van de uitvoering van de maatregelen in het kader van het Urgenda-vonnis;
- Voortgang Evaluatieplan;

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-32813-609
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

- Toelichting op verwerking van het advies van de Raad van State.

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

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Klimaatnota

2020

Inhoud

Inleiding en leeswijzer

Voor u ligt de Klimaatnota. Dit is de eerste Klimaatnota die door het kabinet aan het parlement wordt aangeboden op basis van de Klimaatwet. Deze Klimaatnota bevat de appreciatie van het kabinet op de voortgang van het klimaatbeleid en schetst de prioriteiten voor het aankomende jaar. De Raad van State heeft over de Klimaatnota een advies uitgebracht. Basis voor de kabinetsappreciatie zijn de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Monitor Klimaatbeleid, die dit jaar voor het eerst verschijnt. De KEV bevat de jaarlijkse integrale referentieraming door PBL, inclusief prognoses voor 2030 van (i) de broeikasgasreductie, (ii) het aandeel hernieuwbare energie en (iii) energiebesparing. De Monitor Klimaatbeleid is een (jaarlijkse) bijlage bij de Klimaatnota die (i) de hoofdlijnen bevat van de voortgang over het afgelopen jaar van beleid en afspraken, en (ii) aan de hand van kernindicatoren ontwikkelingen beschrijft omtrent (rand)voorwaarden, (gedrags)veranderingen en beleidsrelevante resultaten.

Het afgelopen jaar was voor het klimaatbeleid een belangrijk jaar. Het was het eerste jaar van de uitvoering van het Klimaatakkoord. In Europa presenteerde de Europese Commissie haar voorstellen onder de Green Deal. Mondiaal stond de indiening van nieuwe nationale klimaatplannen onder de Overeenkomst van Parijs op de agenda.

De situatie rondom COVID-19 maakte het afgelopen jaar alles anders. De mondiale gezondheidscrisis en navolgende economische crisis gingen nergens aan voorbij, dus ook niet aan het klimaatbeleid. De daling van de CO_2-emissies die verwacht wordt voor 2020 zal ongeëvenaard zijn: sterker dan tijdens de financiële crisis van 2008. Tegelijkertijd weten we dat die emissies zonder structurele veranderingen straks ook weer zullen toenemen: tot of boven het oude niveau.

Het is daarom noodzaak dat in de moeilijke periode die de wereld nu doormaakt met kracht wordt doorgewerkt aan een duurzamere economie en samenleving na de crisis. Dat wordt ook in de samenleving door velen zo gevoeld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau deed recent onderzoek naar de wensen en zorgen over de toekomst van Nederland. Klimaat, milieu en duurzaamheid wordt als thema steeds belangrijker gevonden. Verreweg de meeste respondenten in het enquêteonderzoek gaven aan te hopen dat onze samenleving in de toekomst duurzamer is.

Het Klimaatakkoord in Nederland en de Green Deal in Europa zijn gericht op doelen voor de langere termijn, maar vormen op de korte termijn óók de basis voor een groen herstel uit de economische crisis.

Deze Klimaatnota bestaat uit drie hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1: Doelbereik
  gaat in op het bereiken van de doelen die moeten worden gerealiseerd op basis van de Klimaatwet, alsmede de nationale verplichtingen volgend uit Europees beleid en het Urgenda-vonnis.
- Hoofdstuk 2: Voortgang uitvoering van het nationale beleid
  gaat in op de voortgang van de uitvoering van het beleid, met speciale aandacht voor de prioritaire acties per sector en hoe de samenleving bij de uitvoering wordt betrokken.
- Hoofdstuk 3: Ontwikkelingen in de internationale context
  gaat in op de internationale ontwikkelingen, zowel in Europa met de plannen aangekondigd door de Europese Commissie in de Green Deal, als de ontwikkelingen rondom de internationale klimaatonderhandelingen in VN-verband.

Bij deze Klimaatnota verschijnen de volgende bijlagen:
Bijlage 1: De Monitor Klimaatbeleid
Bijlage 2: Wetgevingsprogramma
Bijlage 3: Budgetoverzicht
Bijlage 4: Overzicht uitvoering maatregelen Urgenda
Bijlage 5: Voortgang Evaluatieplan
Bijlage 6: Kabinetsreactie advies van de Raad van State

1

Doelbereik

Deze paragraaf gaat in op het bereik van het streefdoel voor 2030 in de Klimaatwet op de weg naar 95% reductie in 2050.

1.1 Streefdoel CO_2-reductie 2030

De meeste maatregelen ter uitvoering van het Klimaatakkoord liggen ondanks de impact van de crisis als gevolg van COVID-19 op schema. Bij de start van het Klimaatakkoord is bepaald dat de te maken afspraken moesten leiden tot een reductie van 48,7 Mton, om hiermee het streefdoel van 49% emissiereductie in 2030 te kunnen realiseren. Het kabinet heeft vorig jaar, op basis van de doorrekening van het Klimaatakkoord in de aanvullende notitie bij de KEV2019, geconstateerd dat de afspraken optelden tot de tonnenopgave. Het afgelopen jaar was het eerste jaar van de uitvoering, waarin plannen om worden gezet naar de uitvoering in de praktijk.

Een deel van de maatregelen uit het Klimaatakkoord was voldoende ver uitgewerkt om door PBL meegenomen te worden in de KEV2020. Op basis van deze maatregelen raamt PBL een reductie ten opzichte van 1990 van 34%. Daarbij wordt door PBL een bandbreedte gehanteerd van 30-40%.

Voor de afstand van dit getal tot het streefdoel uit de Klimaatwet van -49% zijn in elk geval drie verklaringen:

- **Ten eerste: maatregelen die PBL nog niet in de analyse kon meenemen moeten, conform planning, verder worden uitgewerkt.** De uitwerking van deze onderdelen van het Klimaatakkoord ligt weliswaar op schema, maar was in mei van dit jaar nog onvoldoende gevorderd om door PBL te worden meegenomen in de raming. Het gaat om een aantal belangrijke onderdelen van het beleid, zoals de wijkgerichte aanpak en normering van de utiliteitsbouw in de gebouwde omgeving, de introductie van zero-emissie zones en aangescherpt biobrandstoffenbeleid in de mobiliteitssector, het subsidie-instrumentarium en de CO_2-heffing in de industrie. Deze maatregelen kunnen op basis van de eerdere doorrekening van het Klimaatakkoord circa 20 Mton opleveren.[1] In 2024 is een integrale evaluatie van het stimuleringspakket Elektrisch Vervoer voorzien en zal aan de hand van laatste marktontwikkelingen worden afgewogen welk beleid en maatregelen nodig en wenselijk zijn om het streven van 100% nulemissie in de nieuwverkopen in 2030 te realiseren. Zonder exogene ontwikkelingen en bij realisatie van dit reductiepotentieel, zou daarmee het oorspronkelijk benodigde aantal tonnen bijna binnen bereik zijn geweest.

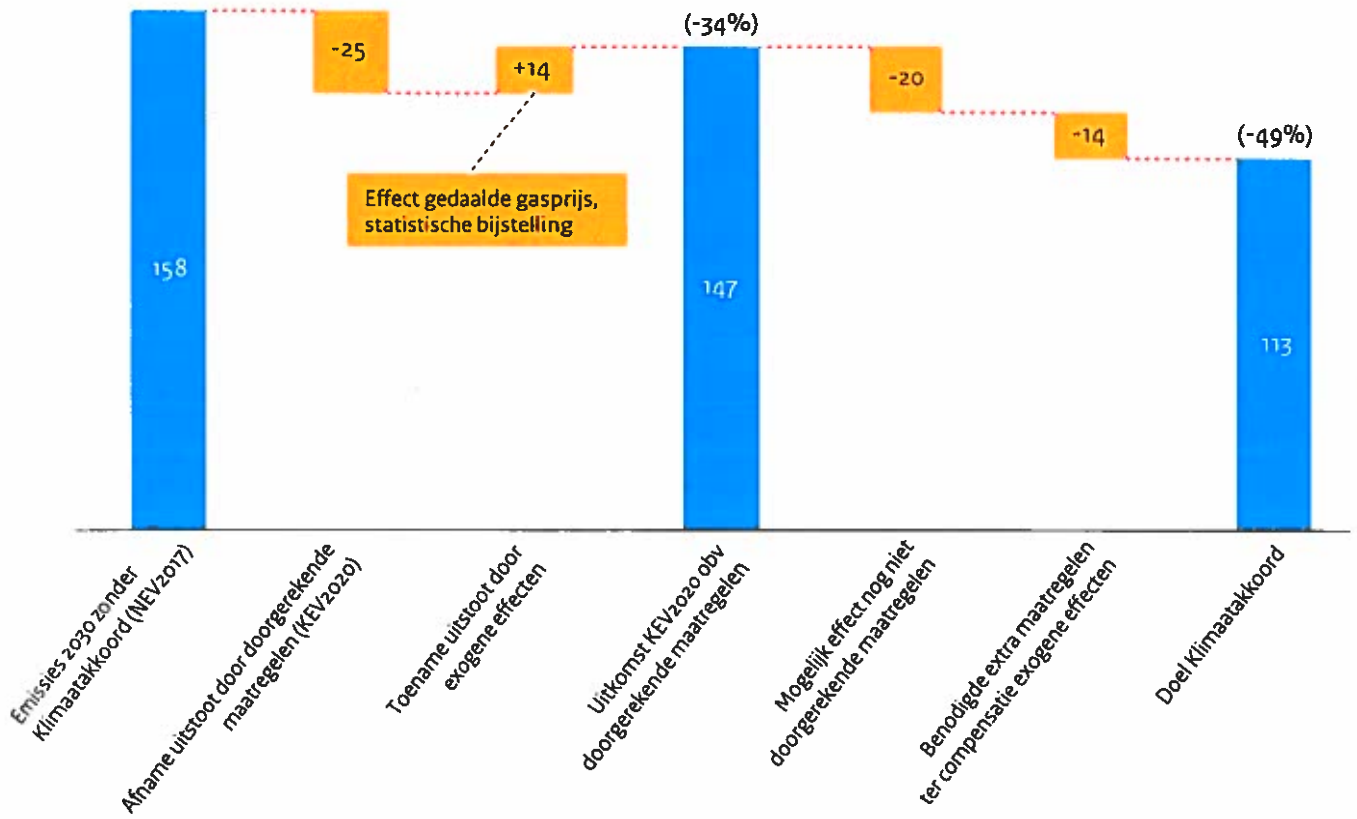
- **Ten tweede: de doorwerking van de daling van de gasprijs sinds het Klimaatakkoord zorgt voor extra uitstoot in Nederland.** Door een lagere gasprijs en de geplande uitfasering van kolencentrales in het buitenland is de huidige verwachting dat Nederlandse gascentrales richting 2030 meer zullen gaan draaien dan eerder werd voorzien. Ze nemen productie over van (kolen)centrales in het buitenland. In Nederland leidt dit tot meer CO_2-uitstoot dan eerder was geraamd, maar in Europa neemt hierdoor de CO_2-uitstoot juist af. Voor ons nationale doel is dit een tegenvaller van ruim 5 Mton, maar in groter geheel bezien gaat dit om een meevaller voor het klimaat. Uit de doorrekening blijkt ook weer de inherente spanning tussen nationale sturing op de doelen uit de Klimaatwet, en het feit dat het doelbereik mede afhankelijk is van factoren die niet te beïnvloeden zijn met nationaal beleid. Dit geldt in het bijzonder voor de internationaal opererende sectoren. De genoemde exogene ontwikkelingen liggen buiten de invloedssfeer van het nationale beleid, maar zorgen wel voor fluctuaties in de jaarlijkse prognoses van het nationale doelbereik voor 2030. Dat betekent ook dat de 'tegenvaller' van dit jaar de komende jaren ook weer zou kunnen omslaan in een 'meevaller'.

- **Ten derde: ten opzichte van het Klimaatakkoord is sprake van statistische bijstellingen die leiden tot een tegenvaller van 3 Mton extra uitstoot.** Deze structurele tegenvaller ten opzichte van het Klimaatakkoord werd vorig jaar bij de KEV2019 door PBL opgevoerd (in navolging van bijstellingen in de ramingen en statistieken door PBL en het CBS).[2]
  Dit zal ook tot een grotere opgave leiden hoewel nu nog niet is vastgesteld hoeveel en in welke sectoren.

[1] Zie bijlage 6 met de reactie op het advies van de Raad van State voor een overzicht van belangrijke maatregelen die nog in de pijplijn zitten met een inschatting van de potentiele CO_2-reductie.

[2] Het CBS heeft emissiecijfers voor de chemie bijgesteld (+1,9 Mton), de NEV2017 heeft ten onrechte een deel van de emissies als gevolg van gasverbruik bij raffinaderijen niet meegenomen (+1 Mton).

Emissies in 2030 door Klimaatakkoord (Mton per jaar) *



** EZK, op basis van diverse PBL-publicaties uit 2019 en 2020 en de toen geldende omstandigheden.*

Figuur 1. *Uitstoot in Mton in 2030* (uitstoot in 2019: 184 Mton)

Appreciatie en inzet kabinet

In reactie op de KEV van 2019 heeft het kabinet aangegeven vastbesloten te zijn om het in de Klimaatwet vastgelegde doel van -49% te halen. Dat is niet veranderd. Het kabinet is dan ook van mening dat er snel stappen nodig zijn om er zeker van te zijn dat we de doelen gaan halen. Ook de Raad van State constateert dat er nog grote stappen nodig zijn om de doelstelling te realiseren en adviseert om die reden om niet te wachten met voorstellen voor aanvullende maatregelen tot het najaar van 2021, conform de cyclus van de Klimaatwet.

Het kabinet intensiveert het komende jaar, met partijen, de uitvoering van de bestaande afspraken. Het afgelopen jaar is een voortvarende start gemaakt met de uitvoering van het Klimaatakkoord.[3] Het komende jaar blijft het van groot belang volop te blijven inzetten op datgene waarop het kabinet, en alle betrokken partijen, de grootste invloed kunnen uitoefenen: het uitvoeren van de gemaakte afspraken. Daarom wordt de uitwerking van de maatregelen voortvarend voortgezet, zodat PBL in de volgende KEV een groot deel van de maatregelen daadwerkelijk kan doorrekenen. Daarbij zet het kabinet in op de prioriteiten per sector, zoals hieronder samengevat.

Dit jaar zijn reeds extra uitgaven gepland of naar voren gehaald om de klimaatopgave te versnellen. Hiernaast kunnen de komende jaren onder andere via het Nationaal Groeifonds aanvullende (investerings)middelen beschikbaar komen.

[3] Zie hiervoor hoofdstuk 2 en bijlage 1, de eerste editie van de Monitor Klimaatbeleid.

Het kabinet geeft het volgende kabinet in overweging om bij de vormgeving van het Regeerakkoord te besluiten over de invulling van de aanvullende CO_2-reductieopgave, mede op basis van de voorstellen van de ingestelde ambtelijke studiegroep Klimaatopgave Green Deal. Het kabinet hecht aan de borgingscyclus in de Klimaatwet, waarin niet jaarlijks op basis van fluctuerende verwachtingen over het doelbereik over wordt gegaan tot bijsturing van het beleid, maar hiervoor een vaste ritmiek wordt gevolgd (tweejaarlijks en vijfjaarlijks). Echter, het ligt voor de hand niet met het moment van herijking van de opgave te wachten tot 2024. Inmiddels is, mede dankzij inspanning van Nederland, door de Europese Commissie het *Climate Target Plan* en de bijbehorende *Impact Assessment* gepresenteerd. Hieruit blijkt dat een ophoging van het 2030-doel naar ten minste 55% CO_2-reductie ten opzichte van 1990 in de EU haalbaar en betaalbaar is. Het kabinet is blij met de Europese voorstellen: deze zijn in lijn met het Regeerakkoord en Nederland heeft altijd samen met gelijkgezinde lidstaten voor een hogere ambitie gepleit. Een hogere ambitie in Europa zal een aanvullende opgave betekenen voor alle lidstaten, waarover de onderhandelingen nog gaande zijn. Voor Nederland is het van belang de invulling van onze nationale opgave in het licht te bezien van de veranderende Europese beleidscontext.

Het kabinet heeft reeds voor de zomer naar aanleiding van de Green Deal een onafhankelijke ambtelijke studiegroep opdracht gegeven om nog dit jaar voorstellen te doen voor beleidsopties voor extra CO_2-reductie ten behoeve van de volgende kabinetsperiode. Het advies van deze studiegroep wordt nog dit jaar verwacht zodat het tijdig klaarligt om door het volgend kabinet te worden benut.

Het komende jaar zet het kabinet met alle betrokken partijen in op datgene waarop het nu de grootste invloed kan uitoefenen: het uitvoeren van de afspraken. De uitwerking van de maatregelen wordt voortgezet en afgerond, zodat PBL in de volgende KEV een groot deel van de maatregelen daadwerkelijk kan doorrekenen. Het kabinet onderneemt met partijen actie om binnen de bestaande afspraken de uitvoering te intensiveren, waarbij wordt ingezet op de volgende prioriteiten per sector.

- **Industrie:** behalve de verdere vormgeving van de verbreding van de Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++)[4] en de invoering van de CO_2-heffing[5], zal het kabinet onderzoeken welke vormen van financiering eventueel aanvullend nodig zijn voor energie-infrastructuur[6] en zal het kabinet een instrument ontwikkelen voor de ondersteuning van flagship-projecten voor demonstratie van emissiereductietechnieken op grote schaal. Voorts gaat het kabinet met de industrie aan de slag met besparing van elektriciteit. In november 2020 informeert het kabinet de Kamer over de verbreding van de energiebesparingsplicht met CO_2, waarmee tevens extra CO_2-reductie bereikt kan worden. Tevens zal worden onderzocht wat het effect en de wenselijkheid is van het opleggen van energiebesparingsverplichtingen aan bedrijven die onder het Europese Emissiehandelssysteem vallen.[7] Aanvullend aan het Klimaatakkoord en de verbreding van de energiebesparingsplicht verkennen het kabinet en de industrie de mogelijkheid voor een convenant voor CO_2-reductie voor de energie-intensieve bedrijven die niet onder de heffing vallen.

- **Gebouwde Omgeving:** voor het kabinet is het duidelijk dat voor het draagvlak de betaalbaarheid en het tempo van de transitie in de gebouwde omgeving belangrijke punten zijn die blijvend aandacht vragen. Partijen hebben afgelopen jaar voortvarend gewerkt aan de uitvoering van de gemaakte afspraken en het realiseren van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de transitie. Veel is inmiddels gerealiseerd en in uitvoering gezet. Op onderdelen moeten afspraken de komende maanden nog verder worden uitgewerkt. Dat geldt voor de normering in de utiliteitsbouw, de ontwikkeling van een isolatiestandaard voor de woningbouw, de portefeuillestrategie voor het maatschappelijk vastgoed, de vormgeving voor de wijkgerichte aanpak en de ondersteuning en ontzorging van de eigenaar-bewoner. Er zit veel potentie in het individuele en collectieve initiatief van bewoners en in een stapsgewijze aanpak met isolatie en hybride ketels richting aardgasvrij. Dat kan een zinvol onderdeel van de wijkaanpak zijn, en daarom reden voor het kabinet om daar meer nadruk op te leggen. Het kabinet zal samen met stakeholders nader bezien waar verduurzaming nu al wel en waar nog niet rendabel kan, waar de komende jaren de meest kansrijke opties liggen om de verduurzaming te starten en versnellen, en hoe hier rekening mee kan worden gehouden bij de inrichting en vormgeving van de wijkgerichte aanpak en de ondersteuning van individuele bewoners en vastgoedeigenaren.

[4] Kamerstuk 31239, nr. 326
[5] Kamerstuk 35572, nr. 5
[6] Kamerstuk 29826, nr. 123
[7] Conform de motie Van der Lee, zie Kamerstuk 2020/2021 32 813, nr. 575

- **Landbouw en Landgebruik:** partijen zijn voortvarend aan de slag gegaan met de afspraken voor de landbouw en het landgebruik. Diverse maatregelen zijn uitgevoerd, maar we zijn er nog niet. Zo zullen de programma's gericht op de reductie van methaan en ammoniak in de veehouderij onverminderd worden voortgezet. Voor de glastuinbouw zijn de intensivering van het programma Kas als Energiebron en het nieuwe glastuinbouwconvenant 2020-2030 speerpunten voor de komende tijd. Ook wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen die de glastuinbouwsector op dit moment ervaart in de klimaattransitie. Voor zowel de veehouderij als de glastuinbouw is onderzoek gedaan naar de opties om de klimaatprestaties te monitoren en om prikkels te genereren die individuele bedrijven ertoe bewegen betere prestaties te realiseren. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is met de belanghebbenden in gesprek over de uitkomsten van dit onderzoek en de mogelijke vervolgacties. Daarnaast zal de aandacht de komende tijd uitgaan naar de verdere uitwerking van plannen zodat afspraken in praktijk kunnen worden gebracht.

- **Mobiliteit:** de uitvoering in de sector mobiliteit ligt goed op schema. In de komende maanden wordt bovendien een verdere verankering gerealiseerd van de afspraken over de additionele inzet op hernieuwbare energie in transport en over het realiseren van nul-emissiezones in de 30 tot 40 grootste gemeenten in Nederland. Voor het doelbereik van 49% minder CO_2-uitstoot in 2030 en 95% in 2050 is het van belang dat er na 2025 opvolging komt van het elektrisch vervoerbeleid. Tijdige politieke besluitvorming hierover is cruciaal. De Tweede Kamer heeft 16 oktober 2020 een tussenrapportage over het onderzoek 'betalen naar gebruik' ontvangen.[8]

- **Elektriciteit:** ook in de elektriciteitssector liggen afspraken op schema. Zoals eerder is toegelicht is de verwachte emissie in de elektriciteitssector substantieel hoger dan in de KEV2019 door een hogere verwachte inzet van gascentrales. De bandbreedte en onzekerheid is echter groot door relatieve afhankelijkheid van brandstofprijzen, weersinvloeden (zon, wind en regen) en ontwikkelingen in het buitenland (onder andere het sluiten van centrales). Het ligt echter niet voor de hand om beleid in te zetten om de inzet van gascentrales te beperken aangezien deze een essentiële rol spelen voor het toekomstige regelbaar vermogen en de leveringszekerheid. Bovendien staat tegenover de extra uitstoot in Nederland uit relatief schone gascentrales een grotere daling van de CO_2-uitstoot in de rest van de EU wanneer veel viezere kolencentrales daardoor minder elektriciteit produceren.

Tot slot: de grootste uitdaging de komende jaren voor politiek en maatschappij is te werken aan acceptatie en draagvlak voor de technische oplossingen en bijbehorende instrumenten die nodig zijn om de ambitieuze klimaatdoelen te halen. We kunnen het ons niet veroorloven dat na een zekere euforie over het brede maatschappelijk akkoord in de uitvoering de technische mogelijkheden één-voor-één worden 'afgeschoten'. Als we de doelen serieus nemen, kunnen biogrondstoffen voor energietoepassingen bijvoorbeeld alleen in een verstandig tempo worden uitgefaseerd zodra alternatieve opties beschikbaar zijn. De ambities in de regionale energiestrategieën zullen alleen worden gerealiseerd als we bereid zijn om niet alleen op zee, maar ook op land windmolens te accepteren. Noch bewijzen we het klimaat een dienst als we *carbon capture and storage*, geothermie en kernenergie benaderen door vooral naar de mogelijke risico's te kijken en deze opties zo feitelijk uit te sluiten. Perfecte opties bestaan niet: niet in de fossiele economie, maar ook niet in de duurzame economie.

[8] Kamerstuk 2020Z19184.

Deze paragraaf gaat in op het bereik van doelen die volgen uit nationale verplichtingen volgend uit Europees beleid.

1.2 Nationale verplichtingen volgend uit Europees beleid

Nederland verwacht aan de geldende nationale reductieverplichting voor de niet-ETS-sectoren te voldoen wanneer de -49% uit de Klimaatwet wordt gehaald. Op basis van de KEV2020 ligt Nederland hiervoor nog niet op koers, zoals toegelicht in paragraaf 1.1. Deze nationale reductieverplichting bedraagt 36% ten opzichte van 2005 en geldt voor sectoren die *niet* vallen onder het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS).[9] Het gaat om de sectoren mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en een deel van de industrie.

Nederland voldoet op basis van de KEV2020 naar verwachting aan de verplichtingen omtrent emissies uit landgebruik, veranderingen van landgebruik en bosbouw. De emissies hieruit vallen onder de Europese LULUCF[10]-verordening. Voor LULUCF geldt de zogenaamde *no net-debit* regel, die inhoudt dat Nederland ervoor zorgt dat de LULUCF-sector volgens de boekhoudregels geen netto emissies veroorzaakt en dat de EU als geheel een blijvende vastlegging van koolstof in deze groep sectoren realiseert. Bij het volledig uitvoeren van het voor LULUCF relevante deel van het Klimaatakkoord, namelijk de maatregelen voor het verbeteren van de klimaatprestatie van landgebruik, voldoet Nederland aan de no net-debit regel.

Om het bindende 2020-doel voor hernieuwbare energie (14%) te behalen, is in de kabinetsreactie op de KEV2019 een aanvullend maatregelenpakket aangekondigd van aantrekkelijke en uitvoerbare maatregelen, die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. Om het resterende tekort te dichten heeft Nederland dit voorjaar, als onderdeel van de bredere energiesamenwerking met Denemarken, een overeenkomst gesloten voor statistische overdracht. Volgens de Europese Commissie is dit een goed voorbeeld van een samenwerkingsverband in de Europese energietransitie dat ook goed past bij de Europese Waterstof en Systeemintegratie Strategieën. Voor 2030 geldt een Europees-brede doelstelling voor hernieuwbare energie van 32%. De Europese Commissie heeft aangegeven een bijdrage van 26% hernieuwbare energie van Nederland aan deze doelstelling redelijk te achten. Nederland richt zich erop om in ieder geval een aandeel van 27% hernieuwbare energie in 2030 te realiseren. Dit doel is niet bindend op lidstaatniveau.

Nederland levert haar bijdrage aan het Europese 2030 energie-efficiëntiedoel van 32,5% op basis van het primaire energieverbruik in 2030. Nederland streeft naar een primair energieverbruik van 1950 petajoule in 2030 (exclusief verbruik voor niet-energetische doeleinden). In termen van finaal energieverbruik wordt deze bijdrage vertaald in een verwacht finaal energieverbruik van 1837 petajoule in 2030.

De Europese Commissie heeft in september haar mededeling Climate Target Plan gepubliceerd waarin, naar tevredenheid van het kabinet, wordt voorgesteld om het klimaatdoel voor 2030 op te hogen naar ten minste 55% broeikasgasreductie in de EU. Dit is in lijn met het Regeerakkoord en waar Nederland de afgelopen jaren met een groep gelijkgezinde landen voor heeft gelobbyd. Het kabinet is hier dan ook blij mee, aangezien een hoger Europees doel zorgt voor een gelijk speelveld. De Commissie maakt nog geen keuze in de wijze waarop dit doel wordt geïmplementeerd. Die voorstellen worden medio 2021 verwacht. Duidelijk is dat dit tot een aanvullende opgave ook van Nederland zal leiden, maar de precieze omvang is nu niet vast te stellen. Dat is enerzijds afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen die nog lopen en anderzijds de uitwerking van de voorstellen die verwacht worden in 2021.

[9] Afgeleid van dit doel wordt jaarlijks een steeds kleiner emissiebudget bepaald. Emissiereducties in de eerste jaren na 2020 dragen in de hele periode tot 2030 bij aan het voldoen aan de doelstelling. Het kabinet kiest dus bij voorkeur maatregelen die al eerder resulteren in een emissiereductie. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie Van Raan (Kamerstuk 32813, nr. 545) die de regering oproept bij de keuze van beleidsmaatregelen een voorkeur te hebben voor maatregelen die al eerder en daarmee langere tijd effect hebben.

[10] Onder de LULUCF-verordening (*Land-Use, Land-Use Change and Forestry*) is vastgelegd hoe de LULUCF-sector zal bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. De verordening legt de verplichtingen door LULUCF-sectoren van de lidstaten vast en de regels voor boekhouding (accounting) van broeikasgasemissies en koolstofvastlegging.

Tabel 1. Doelbereik 2020 en 2030.

	Doel	KEV2020
Doelen voor 2020		
Uitstoot in niet-ETS-sectoren 2013-2020 **(EU-Effort Sharing Decision)**	**921 Mton**	**810 Mton**
Aandeel hernieuwbare energie	**14%**	**10,7 – 11,3%**
Doelen voor 2030		
Uitstoot in niet-ETS-sectoren 2021-2030 **(EU-Effort Sharing Regulation)**	**889 Mton**	**925 Mton**
Voldoen aan no-debit rule in LULUCF **(LULUCF-verordening)**		**Ja**
Aandeel hernieuwbare energie **(governance verordening)**	**27%**	**25,0%**
Besparing op primair energieverbruik **(governance verordening)**	**1950 PJ**	**1993 PJ**

Deze paragraaf gaat in op de verplichting die voortkomt uit het Urgenda-vonnis.

1.3 Nationale verplichting voor 2020: Urgenda

In het kader van het Urgenda-vonnis is de Staat gehouden aan het verminderen van het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen eind 2020 met minimaal 25% ten opzichte van 1990. Om het vonnis uit te voeren zijn in 2019 en in april dit jaar extra maatregelen getroffen waarmee op korte termijn CO_2 kan worden gereduceerd en tegelijkertijd wordt bijgedragen aan de transitie op de lange termijn.

In de KEV2020 schetst het PBL twee scenario's ten aanzien van de ontwikkeling van CO_2-emissies in 2020 en de jaren erna, op basis van de meest relevante factoren die hierop van invloed zijn. De uitstoot van broeikasgassen is in 2020 in belangrijke mate beïnvloed door COVID-19: gedragsverandering en economische effecten zorgen met name in de mobiliteit en de industrie in de eerste helft van 2020 voor een daling van de nationale emissies. Tegelijkertijd zijn ook de meer gebruikelijke factoren van belang, zoals het weer, de inzet van hernieuwbare elektriciteit en de ontwikkeling van de gas- en kolenprijzen.

In het 'laag' scenario wordt aangenomen dat deze factoren zich zodanig ontwikkelen dat de uitstoot van de emissies zowel in 2020 als 2021 laag zijn. In dit scenario zijn de gevolgen van COVID-19 ook in de tweede helft van 2020 en in 2021 fors: economische herstel verloopt minder voorspoedig. Daarnaast is er een relatief warme herfst en winter, wordt er veel hernieuwbare elektriciteit opgewekt uit zon en wind en zijn de marktomstandigheden voor gas- en kolencentrales ongunstig. In het 'hoog' scenario wordt daarentegen juist aangenomen dat de gevolgen van COVID-19 in de tweede helft van 2020 en in 2021 beperkt zijn, er een relatief koude herfst en winter is, er weinig hernieuwbare elektriciteit wordt opgewekt en vanwege de ontwikkeling van brandstofprijzen de inzet van gas- en kolencentrales bovengemiddeld is.

De scenario's die het PBL schetst laten zien dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de CO_2-emissies groot is en dat deze onzekerheid in belangrijke mate wordt veroorzaakt door exogene ontwikkelingen die buiten de invloedsfeer van het kabinet liggen. Gevolg hiervan is dat in het 'laag' scenario de emissies met ruim 25% reduceren, maar in het 'hoog' scenario nog niet.

In deze scenario's wordt nog geen rekening gehouden met de maatregelen die het kabinet op 24 april 2020 heeft aangekondigd ter uitvoering van het vonnis. In het kader van het Urgenda-vonnis heeft het kabinet aangekondigd de komende jaren de elektriciteitsproductie met kolen substantieel terug te dringen, terwijl ook de leveringszekerheid gegarandeerd blijft. Daarnaast werkt het kabinet samen met een aantal bedrijven aan concrete maatregelen, bijvoorbeeld voor de versnelde ombouw van installaties, procesoptimalisatie of installaties van CO_2-arme technieken en extra reductie van lachgasemissie. Ook wordt het door diverse maatregelen voor mensen gemakkelijker en goedkoper om zelf aan de slag te gaan met de verduurzaming van hun eigen woning.[11] Door deze maatregelen, en door naleving van de afspraken uit het Klimaatakkoord, zal de komende jaren de emissiereductie verder toenemen. In november 2020 wordt de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de uitwerking van de maatregel gericht op kolencentrales.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om op kwartaalbasis over de uitstoot te rapporteren conform de indeling zoals vastgesteld door het klimaatpanel IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*).[12] De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het mogelijk is om op maandbasis de CO_2-emissie te ramen en op kwartaalbasis ook die van alle broeikasgassen conform IPCC-richtlijnen. Het voornemen is de raming van de uitstoot op kwartaalbasis in de toekomst (mede) te publiceren conform de IPCC-richtlijnen.

[11] In de bijlage is een overzicht opgenomen van de voortgang van de uitvoering van de maatregelen die het kabinet heeft ingezet om een bijdrage te leveren aan het Urgenda-vonnis. Daarbij is tevens aangegeven welke maatregelen zijn gefinancierd vanuit SDE-middelen. Hiermee wordt respectievelijk tegemoet gekomen aan de verzoeken van het lid Sienot en het lid van der Lee, ingediend tijdens het plenaire debat van 11 juni 2020 over de Urgendazaak.

[12] Conform de motie Van Raan Kamerstuk 32813, nr. 542 waarin de regering verzocht wordt om de ontwikkeling van de Nederlandse uitstoot, conform de indeling van het IPCC, intensief te monitoren en het CBS en RIVM te verzoeken om op basis hiervan vier keer per jaar te rapporteren over (de ontwikkeling in) de uitstoot.

2

Voortgang uitvoering van het nationale beleid

Hier wordt ingegaan op het algemene beeld van de uitvoering over het afgelopen jaar, op basis van de Monitor Klimaatbeleid die als bijlage is meegestuurd.

2.1 Liggen we op schema met wat we in het Klimaatakkoord hebben afgesproken?

De uitvoering is na het sluiten van het Klimaatakkoord voortvarend van start gegaan. Dat is in de eerste plaats te danken aan de inzet van de vele betrokken partijen. Plannen worden van tekentafel naar praktijk gebracht in de vijf sectorale uitvoeringsoverleggen en de ingerichte structuren rondom doorsnijdende onderwerpen: arbeidsmarkt en scholing, de integrale kennis- en innovatieagenda, de borging van het financieel commitment en circulaire economie. De voortgang wordt regulier besproken in het Voortgangsoverleg. Dit overleg is het afgelopen jaar ook van start gegaan met de invulling van de platformfunctie van het Klimaatakkoord, gericht op brede maatschappelijke betrokkenheid bij het klimaatvraagstuk. Praktijkverhalen uit de uitvoering van het eerste jaar van het Klimaatakkoord zijn opgenomen in het (online) magazine 'Schoon', dat onder verantwoordelijkheid van het Voortgangsoverleg op 12 oktober (Klimaatdag) verscheen.[13]

COVID-19 heeft de uitvoering bemoeilijkt en op onderdelen bovendien tot vertraging geleid, maar het brengt het tempo richting 2030 vooralsnog niet in gevaar. De situatie rondom COVID-19 in de wereld kon niemand voorzien en heeft ook gevolgen voor de uitvoering van het klimaatbeleid. De Tweede Kamer is in juni 2020 reeds geïnformeerd over de impact en wat het kabinet eraan doet om die impact zoveel mogelijk te verzachten.[14] Het algemene beeld is dat vertragingen aan de orde zijn, maar dat deze nog geen verregaande consequenties hebben voor het uitvoeringstempo richting 2030. De situatie blijft echter onzeker en de uitvoering van beleid is zonder meer moeilijker geworden dan bij het afsluiten van het Klimaatakkoord was voorzien. Dat heeft vooral te maken met zorgen rondom prijsontwikkelingen die de business case van duurzame oplossingen negatief beïnvloeden, wat zowel geldt voor burgers, als bedrijven.

In de Monitor Klimaatbeleid zal het kabinet vanaf nu jaarlijks de beleidsvoortgang presenteren. Deze Monitor is als bijlage bij de Klimaatnota gevoegd.[15] De Monitor verschijnt dit jaar voor het eerst en zal daarna elk jaar verschijnen. De Monitor bevat ten eerste een beschrijving op hoofdlijnen van de voortgang van beleid en afspraken over het afgelopen jaar (per sector, en per thema), met aandacht voor de belangrijkste resultaten, beleidswijzigingen en aandachtspunten.[16, 17] Ten tweede gaat de Monitor aan de hand van kernindicatoren in op ontwikkelingen omtrent (rand)voorwaarden, (gedrags) veranderingen en beleidsrelevante resultaten. Deze veelal kwantitatieve informatie moet inzicht geven in de stappen die in de transitie moeten worden gezet (en de voortgang ten aanzien van die stappen).

De Monitor Klimaatbeleid heeft in dit jaar het karakter van een nulmeting. Veel data in deze Monitor hebben betrekking op het jaar 2019 waarin het Klimaatakkoord werd gesloten. Dit betekent logischerwijs ook dat de voortgang die sinds het Klimaatakkoord wordt gemaakt pas de komende jaren echt zichtbaar zal worden. In volgende jaren wordt op basis hiervan voortgangsmeting mogelijk. Dit gebeurt door de resultaten jaarlijks af te zetten tegen het geplande tijdspad met stappen naar 2030, zodat kan worden beoordeeld of de transitie ook op schema ligt en of bijstelling van verwachtingen en beleid nodig is.

[13] Inzichten vanuit het Voortgangsoverleg zijn betrokken bij het opstellen van de tekst in dit hoofdstuk.

[14] Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van Raan (Kamerstuk 35377, nr. 7) die de regering verzoekt om actief tegen te gaan dat kortetermijnoplossingen voor de huidige economische crisis gaan bijdragen aan fossiele lock-in-effecten.

[15] Ook is bijgevoegd de voortgang van het Evaluatieplan, dat is gericht op de beleidsdoorlichting van het klimaatbeleid in 2024.

[16] Met de Monitor Klimaatbeleid en het overzicht van de klimaatuitgaven geeft het kabinet ook invulling aan de motie Stoffer en Bruins (Kamerstuk 35470, nr. 14) waarin de regering verzocht wordt de klimaatgerelateerde uitgaven zoals opgenomen in het klimaatplan beter te verantwoorden, bijvoorbeeld door meer monitoring, resultaten beter in kaart te brengen en door systematische toetsing van de voortgang.

[17] De Monitor geeft ook antwoord op de vraag van de heer Stoffer (SGP) tijdens het AO van 4 september 2019 om aandacht te besteden aan de rol van energiecorporaties.

Deze paragraaf geeft een weergave van de algemene en sectorale hoofdlijnen die het aankomende jaar in de uitvoering met partijen belangrijk zijn. De Monitor Klimaatbeleid in de bijlage bij de Klimaatnota gaat in detail in op de voortgang over het afgelopen jaar.

2.2 Hoofdlijnen voortgang en aandachtspunten voor het aankomende jaar

Algemeen

Met de oplevering van de Regionale Energiestrategieën (RES) en de Transitievisies Warmte worden in 2021 belangrijke stappen gezet in de realisatie van de transitie op lokaal niveau. Het Rijk staat lokale overheden bij in de planvorming hiervoor en instrumenten van het Rijk zijn beschikbaar voor de implementatie. Hiermee wordt het fundament gelegd voor de verdere groei van wind- en zonne-energie op land, en het stapsgewijs aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. De RES en de Transitievisies Warmte moeten tot stand komen met actieve betrokkenheid van burgers en lokale bedrijven. Daarnaast wordt burgers de kans gegeven om te participeren in hernieuwbare energieprojecten.

Voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) worden specifieke instrumenten ontwikkeld om bedrijven te helpen om te herkennen welke maatregelen zij kunnen en moeten nemen. De mkb-impacttoets die het afgelopen jaar is uitgevoerd laat zien dat het mkb voor een grote (investerings)opgave staat. Om deze te realiseren is steun van het Rijk nodig, en die wordt ook geboden, in alle sectoren. Zoals ook voor burgers handelingsperspectief wordt geboden om op natuurlijke momenten te kiezen voor de duurzame oplossing, zet het kabinet hierop ook in voor het mkb. Op die manier kan het mkb een motor van de transitie worden.

Het kabinet wil vaart maken met de sectorale arbeidsmarktagenda's. De energietransitie is ook een arbeidsmarkttransitie. Uit de eerste kwartaalcijfers van 2020 wordt duidelijk dat de coronacrisis in alle sectoren zorgt voor een dalende vraag naar arbeidskrachten: de krapte neemt af. Tegelijkertijd blijft de situatie voor de belangrijkste beroepen die voor de uitvoering van het klimaatbeleid extra nodig zijn zeer krap. De sectorale arbeidsmarktagenda's die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord zijn nog niet opgesteld. Het kabinet zal middels de uitvoeringsstructuren actiever sturen op het spoedig opstellen van deze agenda's. Verder wordt gewerkt aan het verbeteren van de informatievoorziening over de arbeidsmarkt in sectoren en regio's. De voorziening werkgelegenheidseffecten energietransitie wordt uitgewerkt in overleg met sociale partners en andere organisaties.

Op basis van de bouwstenen die zijn opgeleverd in 2020 wordt in 2021 verder gewerkt aan het doorsnijdende vraagstuk van de verandering van het energiesysteem. De afhankelijkheden in het energiesysteem zijn groot en het vraagstuk van systeemintegratie wordt alsmaar belangrijker. Dit maakt intensief overleg tussen sectoren noodzakelijk. Met de eerste fase van de scenarioverkenning van de netbeheerders, de Rijksvisie Marktonwikkeling voor de Energietransitie, het advies van de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie en de kabinetsreactie daarop[18] en de startnotitie Programma Energiehoofdstructuur zijn het afgelopen jaar belangrijke bouwstenen aangeleverd waarop het komend jaar wordt voortgebouwd.

Het kabinet sluit geen energietechnologieën uit, maar stuurt op ontwikkeling en opschaling met aandacht voor randvoorwaarden vanuit een breed maatschappelijk perspectief. Het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen, de Kabinetsvisie Waterstof en de Routekaart Groen Gas zijn het afgelopen jaar opgesteld en bevatten keuzes van het kabinet om die sturing te geven. De komende jaren worden deze keuzes verder uitgewerkt en geïmplementeerd. Daarmee wordt partijen in de samenleving langjarige duidelijkheid geboden over de richting van de transitie. Het kabinet is voornemens om een cross-sectoraal advies over waterstof te vragen, om bij te dragen aan het goed richten van publieke en private investeringen. Over inhoud en proces zal de Tweede Kamer in de eerste helft van 2021 worden geïnformeerd. Op verzoek van het kabinet, en zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, heeft de Sociaal Economische Raad (SER) in juli 2020 advies uitgebracht over de rol van biogrondstoffen in de verduurzamingsopagve.[19] De SER adviseert toe te werken naar een

[18] Kamerstuk 29826, nr. 123

[19] Te vinden via: https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/biogrondstoffen. Input voor het SER-advies waren de PBL-rapportage 'Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa' en het rapport 'Breed toepasbare duurzaamheidscriteria biomassa' van RHDHV. Rapporten van CE-Delft en RHDHV en De Gemeynt/MSG Strategies vormden input voor de PBL-studie.

hoogwaardige inzet van biogrondstoffen en de laagwaardige inzet van biogrondstoffen af te bouwen. Het kabinet heeft dit advies overgenomen in het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen en komt aan het einde van dit jaar met een uitfaseerstrategie voor de subsidiering van houtige biogrondstoffen voor lage temperatuurwarmte.

In oktober 2019 zijn de Integrale Kennis en Innovatie Agenda Klimaat en Energie (IKIA) en de onderliggende Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma's definitief vastgesteld. De IKIA adresseert de kennis en innovatiebehoefte van het Klimaatakkoord en een deel van het thema Energietransitie en Duurzaamheid van het missiegedreven Topsectorenbeleid. Dit heeft geleid tot focus en massa binnen het innovatie-instrumentarium op bijdrage aan de missies van het Klimaatakkoord en breed afgestemde integrale inzet in de gehele innovatieketen. Via het Kennis en Innovatie Convenant is met de betrokken partijen afgesproken om voor de periode 2020-2023 €320 miljoen publieke en €590 miljoen private middelen per jaar te richten op Klimaat en Energie. In 2019 is reeds een toegenomen commitment te zien ten opzichte van de jaren ervoor: €287 miljoen aan publieke investering in energieonderzoek, ontwikkeling en demonstratie.

Met het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (CE) wordt ingezet op de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn. CE zal een cruciale rol gaan spelen voor de voorzieningszekerheid van schaarse grondstoffen (bijvoorbeeld kritieke metalen) die nodig zijn voor de energie- en klimaattransitie. Daarnaast kan een aanzienlijke CO_2-reductie worden gerealiseerd met het sluiten van grondstoffenkringlopen in de keten. Daarom zet de actualisatie van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 (UPCE2019)[20] in op activiteiten die meer reductie opleveren, zoals innovatie bij productontwerp. Vanuit de klimaatenveloppe zijn vanaf 2020 tot 2030 middelen beschikbaar gesteld waarvoor circulaire initiatieven worden uitgevoerd in de Grond, Weg en Waterbouw, voor een ketenaanpak, voor klimaatneutraal en circulair inkopen en aanbesteden en voor kunststof- en textielrecycling. Hiermee wordt ernaar gestreefd om in 2030 2 Mton CO_2 te reduceren.

Het Rijk blijft zich inspannen om de ambitie om een voorbeeldrol te vervullen ook waar te maken. Dat vergt de komende jaren extra inzet. De Monitor laat zien dat het Rijk stappen zet op weg naar het doel van een klimaatneutrale en circulaire bedrijfsvoering en opdrachtgeverschap in 2030, maar dat niet gegarandeerd kan worden dat dit met de huidige koers gehaald wordt. In 2021 ligt het accent op de uitvoering van de inkoopstrategie 'Inkopen met Impact' van de Rijksoverheid, de routekaart voor de verduurzaming van de Rijkskantoren en de strategie 'Naar klimaatneutrale en circulaire Rijksinfraprojecten' van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met Rijkswaterstaat en ProRail. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal een traject starten om ministeries te ondersteunen bij het invoeren van de CO_2-Prestatieladder. Zodat er versnelling plaatsvindt en er structureel en transparant gewerkt wordt aan de reductie van CO_2-uitstoot door de Rijksoverheid zelf. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt met behulp van de CO_2-Prestatieladder nieuwe tussendoelen en maatregelen vast, op weg naar een energie- en klimaatneutraal ministerie in 2030. Daarnaast ligt de focus op het stimuleren van klimaatneutraal en circulair inkopen door de gemeenten, provincies en waterschappen, onder meer via buyer groups waarin overheden gezamenlijk de markt uitdagen om te komen met klimaatneutrale en circulaire oplossingen. De in het Klimaatakkoord afgesproken 1 Mton CO_2-reductiedoelstelling voor alle overheden ligt op koers om in 2021 te worden gehaald, vooral door inkoop van duurzame energie.

Elektriciteit

De uitvoering van de maatregelen ligt op koers. Dat geldt ook voor de uitvoering van de verschillende maatregelen die het kabinet neemt ter uitvoering van het Urgenda-vonnis. De RES, die dit jaar opgeleverd worden, zullen de basis leggen voor die groei de komende jaren. In de elektriciteitssector vragen daarbij ook de grote uitbreiding van het elektriciteitsnet en oplossingen voor voldoende flexibiliteit in een systeem dat in toenemende mate afhankelijk wordt van het weer de aandacht.

Ondanks de voortvarende uitvoering van de afspraken in de elektriciteitssector, ligt de verwachte uitstoot in de elektriciteitssector in 2030 op basis van de KEV2020 substantieel hoger dan verwacht. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is dit te verklaren door exogene ontwikkelingen. Door een lage gasprijs en ontwikkelingen buiten Nederland, zoals de uitfasering van kolencentrales, is de verwachting dat Nederlandse gascentrales veel meer elektriciteit gaan produceren dan eerder werd verwacht. Op Europees niveau zal hierdoor naar verwachting de CO_2-uitstoot afnemen, wat goed is voor het klimaat, maar in de nationale CO_2-raming voor Nederland komt de CO_2-uitstoot uit elektriciteitsproductie op een hoger niveau.

[20] De UPCE2020 is op 25 september naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 32852, nr. 130).

Industrie

In 2021 worden de belangrijkste maatregelen die werden afgesproken in het Klimaatakkoord geïmplementeerd. De uitwerking van maatregelen in de industrie ligt dan ook in grote lijnen op koers. Zo hebben de industrieclusters conform Klimaatakkoord een koplopersprogramma opgesteld met plannen om het reductiedoel te halen. Het kabinet staat voor een sterke basisindustrie in Nederland die mondiaal koploper is in verduurzaming.[21] Belangrijk voor de industrietransitie zijn bovenal de innovatieprogramma's, Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), verbreding van de SDE++ en de introductie van de CO_2-heffing; deze liggen ook op koers. De CO_2-heffing, die nog niet werd meegenomen in de KEV2020, zal ervoor zorgen dat de uitstoot in de industrie richting 2030 met 14,3 Mton zal dalen. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek (PwC, 2020[22]) ook dat er bij de invoering van de heffing het risico op weglek van emissies en werkgelegenheid bestaat en derhalve moet samengaan met investeringen in energie-infrastructuur en met subsidies voor tijdige uitrol van meer emissiereductietechnieken op grote schaal. Het kabinet zet op beide sporen in.

De eerste grote industrie-projecten maken voortgang. De transitie in de industrie zal niet van vandaag op morgen tot grote emissiereducties leiden, want bedrijven moeten voor het verduurzamen van hun productieproces grote investeringen doen die vaak een lange voorbereidingstijd vergen en moeten aansluiten op investeringscycli. Ook dient in veel gevallen nieuwe infrastructuur te worden aangelegd, of bestaande aangepast. Toch zijn er al vorderingen zichtbaar, zoals bij het project voor lachgasreductie waarmee al op korte termijn 0,6 Mton CO_2 kan worden gereduceerd. Ook zijn consortia geformeerd voor de bouw van elektrolyzers (voor productie van groene waterstof) en demoprojecten voor elektrisch kraken. Tevens ligt het in de lijn der verwachting dat nog in de eerste helft van dit decennium het Porthos carbon capture and storage (CCS)-project in de Rotterdamse haven zal worden gerealiseerd. Daarmee zal dit het eerste grootschalige CCS-project in de industrie ter wereld worden. Ook het soortgelijke project Athos in het Noordzeekanaalgebied wordt voortvarend voorbereid en kan profiteren van de kennis die wordt opgedaan in Porthos.

Sturen op extra reductie door verbreding van de energiebesparingsplicht en mogelijk convenant. Conform afspraak in het Klimaatakkoord wordt de verbreding van de energiebesparingsplicht uitgewerkt. Deze plicht wordt daarmee het wettelijk minimum waar bedrijven aan moeten voldoen. Hierbij wordt zowel gekeken naar verbreding van het doelbereik (meenemen van investeringen in hernieuwbare energie) als ook in de doelgroep. Tevens zal worden onderzocht wat het effect en de wenselijkheid is van het opleggen van energiebesparingsverplichtingen aan ETS-bedrijven.[23] Voor de bedrijven die niet onder de heffing vallen verkennen het kabinet en de industrie de mogelijkheid voor een convenant voor CO_2-reductie. Dit convenant zou dan afspraken moeten bevatten voor een bovenwettelijke inzet van de energie-intensieve bedrijven die niet onder de heffing vallen tot aan 2030. Indien er tot een ambitieus convenant gekomen kan worden dan zal, net als in de huidige situatie, deelname aan de convenanten een voorwaarde zijn om gebruik te kunnen maken van de teruggave energiebelasting.

De Europese Green Deal kan grote implicaties hebben voor de industrietransitie. Wanneer de ophoging van de Europese reductiedoelstelling voor 2030 leidt tot een significante aanscherping van het Europese Emissiehandel Systeem (EU ETS), versterkt dit de effectiviteit van de nationale instrumenten voor de transitie naar een duurzame en circulaire industrie. Bovendien kan dit een impuls zijn om binnen een gelijk Europees (en mondiaal) speelveld de transitie in de industrie te versnellen.

Gebouwde Omgeving

De aanpak in de gebouwde omgeving heeft zich afgelopen jaar vooral gericht op de realiseren van de randvoorwaarden. De echte uitvoering is dus nog in belangrijke mate in voorbereiding. Gemeenten zijn aan de slag met het voorbereiden van warmtetransitievisies die de basis vormen voor de wijkgerichte aanpak. Ook is er inmiddels een groot aantal proeftuinen aardgasvrije wijken aan de slag met gebiedsgerichte verduurzaming.

Met de internetconsultatie van het wetsvoorstel 'Wet Collectieve Warmtevoorziening' zijn eerste stappen gezet richting een nieuw regelgevend kader. Het kader moet gaan toezien op de (i) groei van collectieve warmtesystemen door nieuwe spelregels, (ii) meer transparantie in de tariefstelling, (iii) het aanscherpen van vereisten voor leveringszekerheid en het (iv) zeker stellen van eisen aan de verduurzaming. Eind april 2020 hebben corporaties en warmtebedrijven in het kader

[21] Zie Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons, Kamerstuk 29696, nr. 15.
[22] Eindrapport PwC Speelveldtoets, gedeeld met de Tweede Kamer als bijlage bij Kamerstuk 35575.
[23] Conform de motie Van der Lee, zie Kamerstuk 2020/2021 32 813, nr. 575.

van de Startmotor afspraken gemaakt om de komende jaren al 100.000 corporatiewoningen aan te sluiten op een warmtenet. De subsidieregeling Stimulering aardgasvrije huur ondersteunt hierbij, en de nieuwe financieringsopties voor Verenigingen van Eigenaren van het Nationaal Warmtefonds helpen daar ook bij. Hiermee is een belangrijke belemmering voor de verduurzaming van het gespikkeld bezit weggenomen.

De uitwerking van de Startmotor en Renovatieversneller liggen op schema, maar een aandachtspunt voor de langere termijn is de financiële slagkracht van de corporatiesector. Er zijn voor de komende jaren middelen beschikbaar gesteld voor de startmotor en de renovatieversneller. Daarmee kan een voortvarende start gemaakt worden met opschaling en versnelling van verduurzaming in de corporatievoorraad. Uit onderzoek blijkt evenwel dat de financiële slagkracht van woningcorporaties op termijn tegen zijn grens oploopt. Daardoor zou verduurzaming van de bestaande woningvoorraad richting 2030 in het gedrang kunnen komen. In het najaar zal het kabinet enkele oplossingsrichtingen schetsen.

Er zijn nieuwe en ruimere financierings- en subsidiemogelijkheden voor eigenaar-bewoners gerealiseerd, maar het borgen van de betaalbaarheid blijft een belangrijke opgave voor de komende jaren. Dit jaar is een belangrijke stap gezet met de start van het Nationaal Warmtefonds met aantrekkelijke financieringsvoorwaarden en lange looptijden. Door dit fonds worden investeringen in verduurzaming, isolatie en duurzame verwarmingsinstallaties voor een nog bredere groep toegankelijk en laten investeringen zich ook sneller terugverdienen. Het Nationaal Warmtefonds is toegankelijk voor eigenaar-bewoners en Verenigingen van Eigenaren. Begin volgend jaar zal het Nationaal Warmtefonds daarnaast ook een financieringsproduct gaan aanbieden aan woningeigenaren die in het kader van de wijkaanpak willen verduurzamen maar nu op de markt niet terecht kunnen voor financiering. Dit kan onder meer komen doordat zij hun maximale leenruimte al benutten. De financiële positie van de aanvragers zal bepalen in welke mate de financiering maandelijks terugbetaald kan worden (financiering naar draagkracht). Daarnaast zijn de subsidiemogelijkheden verruimd, waardoor investeringen in isolatie en hybride warmteoplossingen zich eerder laten terugverdienen. Voor de betaalbaarheid is ook innovatie en kostenreductie cruciaal. Hiervoor zijn onder andere de Subsidieregeling Renovatieversneller en de regeling voor Missiegedreven Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie opengesteld. Hiermee zijn belangrijke stappen gezet richting een betaalbare en haalbare financiering voor iedereen. Daarnaast wordt gewerkt het verstrekken van eenduidige informatie en de ontwikkeling van ontzorgingsarrangementen. De publicatie van de isolatiestandaard en -streefwaarden is nog volop in ontwikkeling en bespreking. Het betreft ingewikkelde materie die zorgvuldige afstemming met alle stakeholders vergt. De verwachting is dat het onderzoek eind 2020 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Sectoren in het maatschappelijk vastgoed werken voortvarend aan routekaarten voor verduurzaming, maar om de additionele opgave van 1 Mton CO_2-reductie in 2030 te kunnen halen in de bestaande utiliteitsbouw is nog veel werk te doen. Inmiddels hebben twaalf sectoren uit het maatschappelijk vastgoed een routekaart opgesteld, waarin zij de mogelijke strategieën naar CO_2-arm vastgoed in 2050 in kaart hebben gebracht. Richting de kabinetsformatie wordt in beeld gebracht wat realistische financierings- en bekostigingsopties zijn. Intussen zijn middelen vrijgemaakt voor ontzorging en ondersteuning van eigenaren in het maatschappelijk vastgoed, met de bedoeling om natuurlijke momenten voor onderhoud en renovatie bij onder andere scholen en sportgebouwen te benutten voor het treffen van energiebesparende maatregelen. Hiermee kan een eerste start gemaakt worden. Voor het vervolg is van belang dat de routekaarten worden doorvertaald in een portefeuillestrategie per gebouweigenaar en dat de randvoorwaarden zoals normering, monitoring, financiering en harmonisatie van wetgeving nog verder worden uitgewerkt. Het onderzoek naar wat een verstandig en wenselijk minimum-energieprestatieniveau in 2050 zou kunnen zijn voor de bestaande utiliteitsbouw is nog in volle gang. Het streven is om in het voorjaar van 2021 een voorstel naar de Tweede Kamer te sturen.

Een continue vraag naar verduurzaming in de gebouwde omgeving is een belangrijke voorwaarde voor bedrijven om te kunnen investeren in kostenreductie. Hiervoor zijn de renovatieversneller en de innovatieregelingen voor de gebouwde omgeving belangrijke instrumenten. Deze doen inmiddels hun werk. De bouw- en installatiesector werken hier actief aan mee. Er zijn veel goede initiatieven met potentieel voor opschaling en kosten reductie. De coronacrisis kan ervoor zorgen dat de vraag (tijdelijk) terugloopt en daardoor de doelen in het gedrang komen. Het is daarom van belang om als overheden onderhoud en verduurzamingsplannen niet uit te stellen. Het kabinet heeft daar ook middelen voor beschikbaar gesteld.

Landbouw en Landgebruik

Om de sector te ondersteunen in de transitie zijn landelijke regelingen voor veehouderijen opengesteld.
Deze regelingen stimuleren brongerichte verduurzaming en compenseren boeren als zij hun bedrijf vrijwillig beëindigen. Ook zijn programma's gestart gericht op de reductie van methaan en ammoniak. In verband met de stikstofopgave is voor

diverse maatregelen meer geld beschikbaar gesteld om de emissies verdergaand te verminderen. De uitvoering van het stikstofpakket zal naar verwachting een positief effect hebben op de reductie van de broeikasgasemissies.

Met partijen wordt gewerkt aan de intensivering van het programma Kas als Energiebron, een belangrijke stap in de klimaattransitie van de glastuinbouwsector. Een nieuw glastuinbouwconvenant 2020-2030 is in voorbereiding als opvolger van het huidige CO_2-convenant dat dit jaar afloopt. De totstandkoming van dit convenant loopt waarschijnlijk enige vertraging op. In de glastuinbouw spelen ook andere uitdagingen voor de klimaatopgave. Het PBL verwacht een mogelijk hoger gasverbruik in de glastuinbouw dan eerder was geraamd. In de kassen neemt de inzet van Warmtekracht-koppelingen (WKK's) volgens de KEV richting 2030 nauwelijks af door onder andere de lage gasprijs en het verhoogde tarief Opslag Duurzame Energie (ODE) op elektriciteit. Ook de onduidelijkheid over externe CO_2-levering en de haalbaarheid van restwarmteprojecten belemmeren de glastuinbouwsector in de ambitie om in 2040 klimaatneutraal te worden. Het kabinet heeft onderzoek laten doen naar de effecten van de ODE-tariefstijging. De bevindingen zijn betrokken bij het vormgeven van het voorstel voor de ODE-tarieven voor 2021, dat op Prinsjesdag is gepresenteerd. De Tweede Kamer is op 20 juli 2020 geïnformeerd over mogelijke oplossingen voor de problemen in de CO_2-levering aan de glastuinbouw.[24]

De plannen zijn voorbereid om klimaatprestatie van het landgebruik te verbeteren. Zo wordt de komende jaren samen met provincies een integrale aanpak van de veenweidegebieden ontwikkeld en uitgerold. Het Veenplan 1e fase is medio juli aan de Tweede Kamer gepresenteerd.[25] Met de aankomende Bossenstrategie werken Rijk en provincies aan de ambitie om in 2030 37.000 hectare meer bos te realiseren, het bestaande bos te revitaliseren, meer bomen buiten het bos te realiseren, en het gebruik van bos en hout te verduurzamen.[26] Via het Nationaal Programma Landbouwbodems is een traject ingezet van onderzoek, pilots, implementatie en monitoring op weg naar duurzaam beheerde landbouwbodems. In juni 2020 is de Routekaart Nationale Biogrondstoffen opgeleverd die schetst hoe het aanbod biogrondstoffen in Nederland kan worden vergroot. Het gaat hierbij om uiteenlopende typen biogrondstoffen die nuttig zijn in te zetten. Het kabinet betrekt de aanbevelingen uit de routekaart in het duurzaamheidskader biogrondstoffen.

De samenloop van de stikstofopgave en de klimaatopgave blijft aandacht vragen. Enerzijds leiden hogere budgetten voor maatregelen tot meer broeikasreductie. Anderzijds bestaat de zorg dat de verwevenheid met stikstof negatief doorwerkt in het draagvlak voor klimaatmaatregelen.

Mobiliteit

In de sector mobiliteit zijn dit jaar belangrijke stappen gezet richting zero-emissie mobiliteit. De uitstoot voor de sector Mobiliteit in 2030 wordt op 31,6 Mton geraamd. Deze reductie van 1,3 Mton CO_2 ten opzichte van de KEV2019 kan hoofdzakelijk worden toegewezen aan twee maatregelen: de snelheidsverlaging en de ingroei van zuinige en elektrische auto's. In de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord is voor 2020 tot en met 2025 een fiscaal stimuleringspakket vastgelegd voor elektrische en andere zero-emissie auto's (bijtelling, bpm, motorrijtuigbelasting, accijns). Per 4 juni is in aanvulling hierop de Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren bekendgemaakt. Deze subsidie geldt voor de aanschaf van gebruikte en nieuwe elektrische auto's door particulieren. Ook de uitrol van laadinfrastructuur komt op stoom. Rijk en regio hebben in bestuurlijk overleg afgesproken om, landelijk dekkend, regionale samenwerkingsverbanden op te zetten die gemeenten ondersteunen bij de plaatsing van laadpunten voor elektrische auto's. Daarnaast worden er steeds meer slimme laadpleinen uitgerold waar auto's ook stroom kunnen terug leveren aan het elektriciteitsnetwerk.

Ook voor logistieke voertuigen wordt gewerkt aan verduurzaming. Met uitvoeringsagenda's voor zero-emissie (ZE) zones stellen gemeenten geografische grenzen waarbinnen verladers en vervoerders enkel met zero emissie mogen rijden of op een andere manier de logistiek organiseren. Ook op het mkb heeft de invoering van ZE-zones effect. Daarom worden in de aanloop naar invoering per 2025 de uitvoeringsagenda's voor ZE Stadslogistiek zorgvuldig en in nauw overleg met het mkb en de verladers afgesteund. Via een subsidieregeling voor elektrische bestel- en vrachtauto's krijgt het bedrijfsleven vanaf 2021 ook financiële ondersteuning om de overstap naar emissievrij te maken. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd.[27] Ook bij bussen wordt voortgang geboekt. In november 2019 is de inzet van 50 waterstofbussen overeengekomen. Het totaal aantal zero-emissie openbaar vervoer bussen bedraagt momenteel ruim zestien procent van het totaal. Inzet van duurzame

[24] Kamerstuk 32813, nr. 561
[25] Kamerstuk 32813, nr. 562
[26] Kamerstuk 33576, nr. 186
[27] Kamerstuk 32813, nr. 572 en Kamerstuk 31209, nr. 224.

biobrandstoffen in het wegverkeer is nadrukkelijk een tussenoplossing, maar - vooral voor de zwaardere segmenten - wel een noodzakelijke tussenoplossing. De implementatie van de Europese richtlijn hiervoor (RED-II) start per 1 juli 2021. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de benodigde wetswijzing en het Besluit energie vervoer.[28]

Met een extra impuls van 75 miljoen euro in fietsenstallingen bij stations worden ook fietsen en openbaar vervoer aantrekkelijker gemaakt. Per 1 januari 2020 is bovendien de bijtellingsregeling van zeven procent voor de fiets van de zaak (ook wel fietsleaseregeling genoemd) in werking getreden. Werkgevers werken hard aan het terugdringen van werk gerelateerd verkeer, in regionale samenwerkingsverbanden en in de Coalitie Anders Reizen. Die laatste vertegenwoordigt ruim 50 grote werkgevers en 450.000 werkenden. De werkgevers bekijken samen met het Rijk hoe bepaalde – vanuit het oogpunt van mobiliteit - positieve ontwikkelingen in reactie op het coronavirus zoals het meer vanuit huis werken, een structureel karakter kunnen krijgen en tegelijkertijd een lang doorwerkende overstap van openbaar vervoer naar auto kan worden voorkomen.

In 2019 en 2020 zijn er maatschappelijk vragen opgekomen over de batterijen voor elektrische auto's: over de herkomst, de brandveiligheid in garages en de mogelijkheid van recycling van batterijen. Met de nationale strategische aanpak batterijen wil het kabinet de toename van het gebruik van batterijen in de samenleving – niet alleen in transport, maar ook in energieopslag en consumentenproducten – verantwoord laten verlopen en de (economische) kansen ervan slim benutten.

De realisatie van waterstoftankstations blijft aandacht vragen, zeker omdat het aanbod van voertuigen vooralsnog beperkt is. De verwachtingen zijn vooral voor het zware segment, vrachtwagens en bussen groot, maar nog wel in de ontwikkelfase. Dit vraagt wellicht om aanpassing van de focus van het met de sector op te stellen convenant voor de uitrol van deze tankstations en voertuigen.

Klimaatcommitment financiële sector

De financiële sector heeft de eerste sectorrapportage over de uitvoering van het financiële klimaatcommitment opgesteld. Inmiddels hebben 56 financiële instellingen het financiële commitment, dat onderdeel is van het Klimaatakkoord, ondertekend. Om tot een inzichtelijk, geaggregeerd beeld van de inspanningen van de financiële sector te komen wordt een raamwerk ontwikkeld. Het kabinet verwelkomt deze eerste sectorrapportage. De rapportage toont dat een groot deel van de Nederlandse financiële sector, mede door dit recente commitment, aan de slag is om de CO_2-intensiteit van hun activiteiten in kaart te brengen. Het toont dat de ontwikkelingen snel gaan, dat Nederlandse instellingen hier koplopers zijn, maar ook dat nog een lange weg te gaan is tot goed vergelijkbare standaarden en heldere reductiedoelen. Het ontwikkelde raamwerk is hier een mooie eerste stap toe.

Deze paragraaf gaat in op de inzet ten aanzien van vergroting van de betrokkenheid van de samenleving bij het Klimaatbeleid.

2.3 Betrokkenheid van de samenleving bij het Klimaatbeleid

Uit onderzoek van Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat het klimaatvraagstuk hoog scoort in het maatschappelijk probleembesef en er breed draagvlak is voor de transitie, maar ook dat het klimaatvraagstuk voor mensen een complexe zaak is en dat op het niveau van concrete maatregelen zorgen leven. In de notitie 'Klimaatbeleid en de samenleving' vat het SCP de inzichten uit verschillende onderzoeken met betrekking tot het burgerperspectief op de energietransitie samen. Het SCP spreekt van het belang van een 'inclusieve benadering' als voorwaarde voor de transitie. Het kabinet omarmt dit met zijn inzet op een transitie die eerlijk, haalbaar en betaalbaar is voor iedereen en acht het van belang dat de komende jaren goed inzicht ontstaat in de ontwikkeling van het burgerperspectief op de transitie. Hier wordt op verschillende manieren invulling aan gegeven. Zo monitort het SCP in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven periodiek de thema's natuur en milieu als onderdeel van de ontwikkeling van het nationale probleembesef. Tevens start het

[28] Kamerstuk 32813, nr. 553

SCP in 2021 een langjarig onderzoeksprogramma op een aantal strategische maatschappelijke thema's in de vorm van een Meerjarenprogramma 2021-2026[29]. Ook PBL heeft het thema participatie en draagvlak in zijn Balans voor Leefomgeving 2020 centraal gesteld.

RES-Regio's en gemeenten investeren veel tijd en middelen in een participatieproces met inwoners en experimenteren met online-mogelijkheden om participatietrajecten doorgang te laten vinden nu fysieke bijeenkomsten vanwege COVID-19 niet mogelijk zijn. Vanwege zorgen over een goede invulling burgerparticipatie in de fase tussen concept-RES en RES 1.0 wordt vanuit het Nationaal Programma RES bijzonder aandacht gegeven aan de ondersteuning hiervan.

In de afgelopen periode zijn verschillende instrumenten ontwikkeld die helpen bij zowel de ondersteuning als de monitoring van participatie. Het Programma Aardgasvrije Wijken ondersteunt participatie met de 'Handreiking Participatie Wijkaanpak Aardgasvrij' en diverse bijeenkomsten en leerkringen, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties publiceerde recentelijk de 'Inspiratiegids Digitale Participatie'. Bevoegd gezagen en initiatiefnemers van duurzame energieprojecten worden ondersteund met de Handreiking participatie in duurzame-energieprojecten, een 'menukaart' van participatieopties (participatiewaaier) en sectorale gedragscodes (zon en wind). Om de ontwikkeling van participatie en de effecten ervan te kunnen volgen is in de eerste helft van 2020 de Monitor Participatie ontwikkeld en is hiervan de nulmeting uitgevoerd.[30]

De brede publieksaanpak die het kabinet heeft gelanceerd zet hierop in en wordt het komende jaar voortgezet. In deze aanpak wordt de gehele samenleving aangesproken en gemotiveerd om stap voor stap steeds duurzamere keuzes te maken. Het komende jaar zal bijzondere aandacht uitgaan naar benutting van de aanpak door partners op lokaal niveau. Na in mei te zijn uitgesteld vanwege de coronacrisis is ook de overheidscampagne 'Iedereen Doet Wat' vanaf juli 2020 weer van start gegaan.

[29] Hoewel het burgerperspectief van de klimaat-en energietransitie hier niet als apart programma in is benoemd, zal binnen het programma 'Beleidsvisie, burgervisie en gedrag', als ook mogelijk in andere programma's, aandacht worden besteed aan het thema. Het SCP ontwikkelt een basis survey data infrastructuur als onderdeel van deze langjarige onderzoeksprogrammering. Hierin zijn een aantal vragen over het (draagvlak voor) klimaatbeleid opgenomen.

[30] Deze wordt in november 2020 gepubliceerd.

3

Ontwikkelingen in de internationale context

Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen rondom klimaatbeleid in de Europese Unie, zoals de publicatie van de Green Deal en het Climate Target Plan.

3.1 Ontwikkelingen in Europa

Ophoging 2030-doel en Impact Assessment

Afgelopen september heeft de Commissie het Climate Target Plan gepubliceerd, inclusief bijbehorend Impact Assessment. Hierin staat beschreven hoe het broeikasgasreductiedoel voor 2030 kan worden opgehoogd van ten minste 40% naar ten minste 55% in de EU. Nederland heeft hier, samen met een aantal gelijkgezinde landen, de afgelopen jaren voor gepleit in Europa en is dan ook blij dat de Commissie dit voorstelt. Een doel van ten minste 55% past bij de kosten-effectieve route naar een klimaatneutrale Unie in 2050 en bij het doel om de 1,5°C uit de Overeenkomst van Parijs binnen bereik te houden. Een hoger doel voor 2030 zorgt ook voor een gelijker Europees speelveld. Het zorgt voor commitment van alle lidstaten om zo gezamenlijk de uitdaging van klimaatverandering te lijf te gaan. Het zorgt er tevens voor dat de transitie voortvarend kan worden voortgezet en geeft zekerheid aan investeringen. Het is nu van belang dat de Europese Raad nog dit jaar tot een besluit komt over een hoger 2030-doel, zodat er een ambitieuzer *Nationally Determined Contribution* kan worden ingediend bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), conform de afspraken onder de Overeenkomst van Parijs.

Uit de Impact Assessment blijkt dat de EU al goed op weg is voor 2030. Op basis van huidig beleid wordt verwacht dat een reductiepercentage van 45 tot 47% ten opzichte van 1990 (exclusief respectievelijk inclusief koolstofvastlegging in de LULUCF-sector) wordt gerealiseerd in 2030. Voor 2050 blijft het huidig beleid echter nog flink achter op het doel van klimaatneutraliteit. Daarnaast blijkt uit de mededeling dat de bulk van de CO_2-emissiereducties tot nu toe het resultaat is van het sluiten van kolencentrales en schonere productieprocessen in de energie-intensieve industrie. Er is dus een extra inspanning nodig in alle sectoren.

De Commissie geeft aan dat de bestaande richtlijnen en verordeningen - waaronder het Europese Emissiehandelssysteem (EU ETS)[31], *Effort Sharing Regulation* (ESR)[32], LULUCF[33], hernieuwbare energie (RED), energie-efficiëntie (EED), en CO_2-normen voor voertuigen – zullen moeten worden aangescherpt. Voorstellen hiervoor verschijnen in juni 2021. De Commissie houdt daarbij alle opties open, onder andere om meer op Europese koolstofbeprijzing te sturen. De Commissie zal een voorstel doen voor aanscherping van het bestaande EU ETS door een hogere lineaire reductiefactor in te stellen, zodat het emissieplafond sneller daalt, en door meer overtollige rechten uit de markt te halen. Daarnaast is een aanpassing van de beleidsarchitectuur aan de orde, mede er op gericht om ook in andere sectoren te sturen op koolstofbeprijzing. Zo komt de Commissie mogelijk met een voorstel voor uitbreiding van het EU ETS met (intra-EU) scheepvaart, mobiliteit en gebouwde omgeving, en integratie van LULUCF en landbouw.

Het kabinet vindt een kosteneffectieve verdeling tussen ETS en niet-ETS-sectoren belangrijk en is daarom voorstander van het versterken van het ETS en van Europees bronbeleid, zoals CO_2-normen voor voertuigen. Het kabinet ziet graag dat het EU ETS wordt aangescherpt en in lijn wordt gebracht met de hogere reductiedoelen voor 2030 en 2050. Daarbij is het positief dat de Commissie van plan is om een versnelde afbouw van gratis rechten voor de luchtvaart voor te stellen. Nederland zet zich ook in op het in Europees verband beprijzen van de luchtvaart. Daarnaast steunt het kabinet de plannen van de Commissie om verschillende maatregelen te onderzoeken, waaronder uitbreiding van het EU ETS naar scheepvaart, om te komen tot emissiereductie in de sector. Het kabinet zal de voorstellen voor uitbreiding van het EU ETS naar de gebouwde omgeving en wegtransport te zijner tijd op zijn merites beoordelen. Daarnaast wil de Commissie meer koolstof vastleggen, waarbij zij denkt aan het samenvoegen van landbouw en LULUCF in een nieuwe beleidsstructuur. Ook dit zal

[31] Het EU ETS is een instrument waarmee broeikasgasuitstoot een prijs krijgt, om zo emissiereductie te realiseren. Het gaat hierbij om de industriële sectoren en bedrijven uit de energiesector, alsook de luchtvaartsector. Het Europese CO_2-reductiedoel is opgesplitst in een ETS-doel voor de industrie en energiesector, en een nationaal bindend non-ETS doel voor de overige sectoren.

[32] Onder de *Effort Sharing Regulation* (ESR) vallen de sectoren die niet onder het EU ETS vallen. Het gaat hierbij om mobiliteit, landbouw, de gebouwde omgeving en een deel van de industrie. Deze sectoren moeten ook bijdragen aan het Europese doel voor 2030.

[33] Onder de LULUCF-verordening (*Land-Use, Land-Use Change and Forestry*) is vastgelegd hoe de LULUCF-sector zal bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. De verordening legt de verplichtingen door LULUCF-sectoren van de lidstaten vast en de regels voor boekhouding (accounting) van broeikasgasemissies en koolstofvastlegging.

Nederland bij de presentatie in 2021 op zijn merites beoordelen. Sturen op CO_2 is het uitgangspunt voor Nederland, om zo op een kosteneffectieve manier de klimaatdoelen te halen. Eventuele ophoging van de bestaande Europese doelen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie zullen worden beoordeeld op de vraag of ze in lijn zijn met dit uitgangspunt.

De uitwerking van de inzet in Europa zal gevolgen hebben voor de invulling van het klimaatbeleid in Nederland. De precieze consequenties voor Nederland zullen afhangen van de uitkomsten van de onderhandelingen die op dit moment lopen in Brussel en van de verwachte voorstellen in 2021. Het kabinet heeft voor de zomer een onafhankelijke ambtelijke studiegroep opdracht gegeven om na te denken over beleidsopties voor het volgend kabinet om invulling te geven aan een hogere Europese reductiedoelstelling.

Green Deal

Eind 2019 publiceerde de Europese Commissie **de groeistrategie van de EU, de Green Deal. Het doel ten aanzien van klimaat is een klimaatneutraal Europa in 2050.** Alle sectoren dienen daarin een rol te spelen. De Green Deal beslaat dan ook gebouwde omgeving tot landbouw, en transport tot industrie. Op het gebied van klimaatmitigatie is er een aantal prioriteiten het komende jaar.

In een Europese klimaatwet moet het 2050-doel vastgelegd worden in wetgeving. De Commissie stelt voor om ook het opgehoogde 2030-doel hierin op te nemen. Nederland steunt dit voornemen.

Daarnaast heeft de Commissie dit jaar een aantal belangrijke strategieën uitgebracht om de CO_2-uitstoot van het energiesysteem te verlagen. In juli zijn de strategieën voor energiesysteemintegratie en voor waterstof uitgekomen. Aan het einde van dit jaar wordt ook de strategie voor wind op zee verwacht. Voor Nederland zijn dit belangrijke voorstellen om de Europese samenwerking op dit vlak te bevorderen.

Verder van belang voor klimaatmitigatie zijn het Actieplan Circulaire Economie, dat de EU volledig circulair moet maken vanaf 2050, **en de Industriestrategie**, die de Europese industrie moet versterken met behoud van gelijk speelveld en tegelijkertijd doelen stelt voor een digitale en groene industrietransitie. Beide plannen kunnen economische kansen bieden, door het *first-mover* voordeel en het zorgen voor langetermijnzekerheid voor benodigde investeringen. Innovatie en ontwikkeling van relevantie emissie-reducerende technologieën, zoals biochemie, CO_2-afvang, -gebruik en -opslag (*carbon capture, utilization and storage*, CC(U)S), (chemische) recycling, elektrificatie en waterstof zijn essentieel voor verduurzaming van de industrie. Bij voorkeur in combinatie met een sterke verduurzamingsprikkel, zoals een aangescherpt EU ETS. Daarnaast kan het beter integreren van circulaire principes in het economische systeem en het voorkomen van afval een wezenlijke bijdrage leveren aan de klimaatdoelen.[34]

Ook de 'van boer tot bord'-strategie en de biodiversiteitstrategie zijn van belang voor klimaatmitigatie. Dit moet leiden tot een duurzaam, veilig en gezond voedselsysteem en de biodiversiteit in Europa uiterlijk in 2030 op het pad naar herstel zetten. Herstel van biodiversiteit draagt bij aan het tegengaan van klimaatverandering en is belangrijk voor klimaatadaptatie. Door te investeren in klimaatslimme landbouw en natuurlijke ecosystemen als bossen, bodems en veengronden kunnen broeikasgasemissies op een kosteneffectieve manier worden gereduceerd.

De Green Deal gaat ook in op de mitigatie van andere broeikasgassen en op klimaatadaptatie. Zo zal de Commissie binnenkort de methaanstrategie presenteren, met als doel de methaanuitstoot in de energiesector, de landbouw en de afvalsector te verminderen. Volgend jaar komt tevens de nieuwe EU adaptatiestrategie uit.

In het herstelpakket stelt de Commissie een aantal maatregelen voor om een kickstart te geven aan de economie, werkgelegenheid te vergroten, en tegelijkertijd bij te dragen aan de doelstelling van klimaatneutraliteit. Zo wil het investeren in een renovatiegolf (het verdubbelen van de jaarlijkse renovatiegraad van gebouwen), in schone technologieën en waardeketens (met een focus op hernieuwbaar, energieopslag, batterijen, CCS, duurzame energie-infrastructuur en systeemintegratie) en in het snel opschalen van waterstof. Daarnaast ziet de Commissie investeringen in de circulaire economie als essentieel voor groen herstel.

[34] Zie voor meer informatie het fiche: Commissiemededeling over een nieuwe industriestrategie voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2862) en het fiche: Mededeling – nieuw actieplan circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2865)

Ook op het gebied van transport wil de Commissie maatregelen nemen, onder andere door in te zetten op duurzame voertuigen en schepen, inclusief alternatieve brandstoffen en uitrol van laadpunten. De specifieke uitwerking hiervan zal middels de EU strategie voor duurzame en slimme mobiliteit vormgegeven worden. Daarnaast heeft de Commissie aangekondigd dat 2021 het jaar van 'de spoorwegen' wordt, een voor Nederland belangrijk punt gezien het feit dat een strategie voor de bevordering van personenvervoer per spoor in Europa in de Green Deal ontbrak.

De Europese Commissie onderstreept in de Green Deal het belang van een eerlijke transitie. Het wil alle bevolkingsgroepen meenemen middels een Europees Klimaatpact. Het betrekken van burgers en andere partijen is belangrijk voor draagvlak. Daarnaast is het belangrijk dat er oog is voor regionale verschillen en dat er ondersteuning is voor regio's die voor een grotere sociaaleconomische uitdaging staan. Dit gebeurt onder andere middels het *Just Transition Mechanism* en het *Just Transition Fund* (JTF). Het JTF wordt voor 50% voorwaardelijk gemaakt aan commitment aan implementatie van het EU-doel voor klimaatneutraliteit in 2050. De Impact Assessment over ophoging van het 2030-doel besteedt ook aandacht aan een eerlijke transitie.

Begroting

De Europese Raad heeft eind juli een akkoord bereikt over de EU-begroting (Meerjarig Financieel Kader, MFK, 2021-2027) **van de komende jaren en het herstelinstrument in reactie op de coronacrisis.** Klimaat was een van de prioriteiten van de Nederlandse inzet hierop. Het is dan ook positief dat ten minste 30% van de uitgaven uit het Europese Herstelinstrument en het MFK aan klimaat gerelateerd moet zijn, en de rest *Paris proof* is (in lijn met de Overeenkomst van Parijs). Tevens is het positief dat het *do no harm*-principe van de Green Deal wordt gehanteerd, waarbij investeringen Europese klimaat- en/of milieudoelen niet mogen ondermijnen.[35] Onderdeel van het herstelpakket (*Next Generation EU*) is de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) van 672,5 miljard euro, waarvan 312,5 miljard euro subsidies en 360 miljard euro leningen. Voor het RRF is cofinanciering niet aan de orde.

De Europese Investeringsbank (EIB) heeft in 2019 een ambitieuze herziening van het energiebeleid aangenomen. Met deze herziene *Energy Lending Policy* sluit de EIB de financiering van nieuwe *unabated* fossiele projecten na eind 2021 uit. Daarnaast heeft de EIB zich gecommitteerd aan het in lijn brengen van alle projecten met de Overeenkomst van Parijs.

Financiële sector

Dit jaar is de wetgeving die zorgt voor een Europese Taxonomie ten behoeve van duurzame financiering formeel vastgesteld. De taxonomie zorgt voor een gemeenschappelijke taal tussen investeerders, bedrijven en beleidsmakers op het gebied van groene investeringen en beleggingen. Het gebruik van de taxonomie wordt per 2022 verplicht voor groene beleggingsproducten. Grote, beursgenoteerde ondernemingen gaan per 2022 in de niet-financiële verklaring in het bestuursverslag rapporteren over de taxonomie. Mede dankzij de Nederlandse inzet is er in de wetgeving tevens afgesproken dat de Europese Commissie voor 31 december 2021 met een rapport komt over de wenselijkheid van een taxonomie voor economische activiteiten die het milieu schaden. Klimaatrisico's moeten worden meegewogen in het kapitaaleisenraamwerk van financiële instellingen. Voor banken zet het kabinet erop in dat toezichthouders deze risico's expliciet meewegen. Ook zet het kabinet zich in om in relevante Europese wetgeving, waar dit niet reeds het geval is, rapportage over klimaatrisico's te integreren en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale standaarden.[36]

[35] Hiermee is ook invulling gegeven aan de motie Van Ojik (Kamerstuk 21501-20, nr. 1549) waarin de regering verzocht wordt zich er in EU-verband voor in te spannen dat middelen uit de toekomstige herstelprogramma's niet mogen worden besteed aan economische activiteiten gelieerd aan fossiele brandstoffen.

[36] Waaronder bij de *Taskforce on Climate-related Financial Disclosures*.

Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen rondom de internationale klimaatonderhandelingen in VN-verband.

3.2 Ontwikkelingen mondiaal

COVID-19-impact op voortgang NDC's

Vanwege de coronacrisis is de VN-klimaattop in Glasgow uitgesteld en loopt het indienen van nieuwe nationale klimaatplannen (NDC's) door landen vertraging op. In deze NDC's, die verplicht dienen te worden opgesteld onder de Overeenkomst van Parijs, geven landen aan welke doelen ze stellen en met welke maatregelen ze die willen realiseren. Ruim honderd landen hebben in december 2019 tijdens de klimaattop in Madrid toegezegd dat ze in 2020 hun klimaatambities zouden aanscherpen. Hoewel een aantal landen reeds ambitieuzere klimaatplannen heeft ingediend, is de verwachting dat veel landen dit nu in de loop van 2021 zullen doen. Ook hebben 120 landen de ambitie uitgesproken om in 2050 klimaatneutraal te zijn, waaronder de EU. Echter, klimaatactie van de meeste G20-landen blijft op dit moment achter.

Met implementatie van de zogenoemde eerste generatie NDC's is de wereld op weg naar drie graden opwarming, verhoging van de ambitie in nationale klimaatplannen is daarom noodzakelijk. Elke vijf jaar moeten landen een ambitieuzere NDC opstellen, zodat uiteindelijk de langetermijndoelen worden gerealiseerd. De Overeenkomst van Parijs, die inmiddels door 189 landen is geratificeerd, kent drie langetermijndoelstellingen: (i) het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot ruim onder de 2°C, met als streven deze te beperken tot 1,5°C, (ii) het verhogen van de inzet op adaptatie, gericht op het verkleinen van de kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatverandering en (iii) de financiële stromen in lijn brengen met deze twee doelen. Op basis van emissierapportages en de opgestelde NDC's wordt duidelijk wat het vooruitzicht is ten aanzien van het beperken van de mondiale temperatuurstijging. De huidige plannen schieten de Parijsdoelen helaas dus ruim voorbij.

Om de Overeenkomst van Parijs helemaal tot uitvoer te kunnen brengen moet tijdens de volgende VN-klimaattop in Glasgow nog over een aantal punten overeenstemming worden bereikt. Het gaat onder andere om (i) afspraken over hoe landen emissiereducties met elkaar kunnen verhandelen, (ii) gemeenschappelijke tabellen voor het rapporteren over de voortgang van de klimaatplannen door landen (zodat landen op vergelijkbare wijze over hun inspanningen onder Parijs kunnen rapporteren) en (iii) afspraken over financiering van klimaatactie in ontwikkelingslanden.[37] Hoewel de klimaattop in Glasgow met een jaar is uitgesteld, neemt dit niet weg dat landen vanaf 2021 aan de slag moeten met de implementatie van de al overeengekomen afspraken uit de Overeenkomst van Parijs.

Nederland zet in op robuuste regels voor de implementatie van Parijs en is diplomatiek actief om andere landen te ondersteunen in het opstellen van ambitieuze klimaatplannen. Dit gebeurt onder andere via internationale coalities, de vergroening van multilaterale banken, bilaterale klimaatdiplomatie richting derde landen, coördinatie met de EU-klimaatdiplomatie en het ondersteunen van klimaatactie in en door ontwikkelingslanden. Het kabinet voert een actieve klimaatdiplomatie omdat voor het halen van de klimaatdoelen het van belang is dat ook anderen hun ambities waarmaken en verder verhogen.[38] Klimaatdiplomatie richt zich op dit moment ook specifiek op het bepleiten van groen economisch herstel en *build back better*. De EU heeft daarnaast in de Green Deal aangekondigd actiever op te treden als het gaat om klimaatdiplomatie, middels een Europese klimaatgezant en het verankeren van de Overeenkomst van Parijs in handelsverdragen. Ook komt de Commissie in 2021 met een voorstel voor een *Carbon Border Adjustment Mechanism*, die CO_2 aan de grens moet beprijzen. Dit om weglekeffecten te adresseren die kunnen optreden bij ambitieuzer Europees klimaatbeleid ten opzichte van niet-EU landen, en andere landen aan te moedigen hun klimaatbeleid aan te scherpen.

[37] Kamerstuk 31793, nr. 193
[38] Kamerstuk 31793, nr. 194

Internationale lucht- en scheepvaart

Nederland is actief betrokken bij het proces om tot een ambitieuzer langetermijndoel voor de internationale burgerluchtvaart te komen en loopt daarnaast voorop in Europa ten aanzien van de ontwikkeling van duurzame alternatieve brandstoffen. De luchtvaartsector ondervindt dit jaar grote klappen door de coronacrisis. Het aantal vluchten is in de hele wereld enorm afgenomen en herstel wordt pas binnen een paar jaar verwacht. Tijdens de Raadsvergadering van de VN-organisatie voor de internationale burgerluchtvaart (ICAO) in juni 2020 is daarom besloten om bij de implementatie van het mondiale *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (CORSIA), dat voor de sector CO_2-neutrale groei vanaf 2020 beoogt, voor de eerste paar jaar rekening te houden met de effecten van de pandemie op de internationale luchtvaart.[39]

Binnen de VN-organisatie voor internationale scheepvaart (IMO) ijvert Nederland voor een snelle implementatie van de IMO CO_2-reductiestrategie, in eerste instantie via maatregelen voor de korte en vervolgens voor de (middel)lange termijn. Vanwege de coronacrisis moesten onderhandelingen over korte termijn maatregelen worden uitgesteld, waardoor de ruimte om vóór 2023 maatregelen te implementeren (zoals afgesproken) afneemt. Nederland zet zich samen met een groep ambitieuze landen in om deze maatregelen, die normen stellen voor de technische en operationele efficiëntie van alle schepen, toch op tijd mogelijk te maken. Met dezelfde groep ambitieuze landen zal Nederland bij de herziening van de IMO-strategie in 2023 inzetten op een ophoging van de doelstellingen, in lijn met de Europese ambitie. Nederland zet zich er tevens voor in dat Europese initiatieven ter verduurzaming van de maritieme sector een bijdrage leveren aan de totstandkoming van mondiaal beleid. Daarnaast wordt er in Europees kader ook verkend hoe de verduurzaming van de havens verwezenlijkt kan worden.

[39] Kamerstuk 31936, nr. 800

Dit is een uitgave van:

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

Oktober 2020 | Publicatie-nr. 20405263